

Tilburg University

De Nederlandse overlegeconomie en het Zweeds model (1973-1994)

Gruisen, B.G.M.

Publication date:
1996

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Gruisen, B. G. M. (1996). *De Nederlandse overlegeconomie en het Zweeds model (1973-1994): Besluitvorming tussen staat en markt: het werkloosheidsprobleem*. Tilburg University Press.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De Nederlandse overlegeconomie en het Zweedse Model (1973 - 1994)



Birgit Gruisen

De Nederlandse overlegeconomie en het Zweedse Model (1973-1994)

De Nederlandse overlegeconomie en het Zweedse Model (1973 - 1994)

Besluitvorming tussen staat en markt:
het werkloosheidsprobleem

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Katholieke Universiteit Brabant, op gezag
van de rector magnificus, prof. dr. L.F.W. de Klerk,
in het openbaar te verdedigen ten overstaan van een
door het college van dekanen aangewezen commissie
in de aula van de Universiteit
op maandag 3 juni 1996 om 14.15 uur

door

Birgitte Gemma Maria Gruisen

geboren op 14 juni 1962 te Sittard

promotores: Prof.dr. J.A.P. Hagedaars
Prof.dr. J.A.M. van Wezel

© 1996 Tilburg University Press

Behoudens ingeval beperkingen door de wet van toepassing zijn, en onder gehoudenheid aan de gestelde voorwaarden te voldoen, mag zonder schriftelijke toestemming van de uitgever niets uit deze uitgave worden veeveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of anderszins, hetgeen ook van toepassing is op de gehele of gedeeltelijke bewerking.

Ter nagedachtenis aan mijn vader Jos M. Gruisen





Woord vooraf

Mijn belangstelling voor Zweden is in mijn puberjaren ontstaan. Net als alle jonge meisjes had ik een idool. Echter geen popster of acteur maar een onbekende Zweedse tennisser. Hij heette Björn Borg. Door hem werd alles wat Zweeds was - of leek - spannend en interessant. Deze Zweden-tik leidde tot veel puberale overlast maar uiteindelijk ook tot dit proefschrift. Daarom: 'Björn, tack sa mycket!'

Speciale dank aan mijn promotoren Jan van Wezel en Jacques Hagnaars voor hun onvoorwaardelijke steun in de afgelopen zes jaar. Netwerken zijn belangrijk, ook bij het schrijven van een proefschrift en het organiseren van het promotie-circus daarna. Ik wil daarom iedereen bedanken die mij - in welke vorm en in welk stadium dan ook - geholpen heeft.

Dit proefschrift draag ik op aan mijn vader Jos M. Gruisen. Hij zou trots zijn geweest op zijn 'spuit elf'.

Birgit Gruisen
april 1996

Inhoud

1 De Nederlandse werkloosheid en de Zweedse oplossing

1.1	De aanleiding van het onderzoek	1
1.1.1	Inleiding	1
1.1.2	De Nederlandse werkloosheid in cijfers	2
1.2	Politieke immobiliteit in de Nederlandse besluitvorming	4
1.2.1	De Nederlandse werkloosheid en het beleidsdoel 'volledige werkgelegenheid'	4
1.2.2	De centrale vragen	7
1.3	De onbekende kant van het Zweedse model	8

2 Centrale hypotheses, methode en opbouw

2.1	Werkloosheid als onderzoeksthema en de centrale hypothese	11
2.2	Opzet en gemaakte keuzes	14
2.2.1	De methode van aanpak	14
2.2.2	Zweden	15
2.2.3	De onderzoeksperiode 1973-1994	16
2.3	De drie cases	17
2.3.1	Centrale Zweedse casus: het Uddevalla-pakket uit 1985	17
2.3.2	Eerste Nederlandse casus: de Jeugdwerkgarantie-wet uit 1992	19
2.3.3	Tweede Nederlandse casus: het Bouwvakwerk-convenant uit 1989	20
2.4	De opbouw van het boek	21

3 Het theoretische model

3.1	Inleiding	23
3.2	Het neocorporatisme en het coherente netwerkmodel	24
3.2.1	De standaardbegrippen uit het neocorporatisme	24
3.2.2	De kernbegrippen uit het coherente netwerkmodel	26
3.3	Conclusies	30

4 Politieke besluitvorming in Nederland en Zweden

4.1	Inleiding	32
4.2	De Nederlandse politieke besluitvorming	33
4.2.1	De structuurkenmerken	33
	<i>Het Haagse ambtelijke circuit</i>	33
	<i>Het Nederlandse advies-, overleg- en onderzoekscircuit</i>	36
4.2.2	De politieke cultuurkenmerken	39
4.2.3	De persoonlijke netwerken	41
4.3	De Zweedse politieke besluitvorming	42
4.3.1	De relevante structuurkenmerken	42
	<i>De Zweedse bureaucratie</i>	42
	<i>Het Zweedse advies- en onderzoekscircuit</i>	44
4.3.2	De politieke cultuurkenmerken	46
4.3.3	De persoonlijke netwerken in Zweden	49
4.4	Een landenvergelijking: conclusies	53
4.4.1	De overeenkomsten	53
4.4.2	De verschillen	55
	<i>De sleutelactoren</i>	55
	<i>Besluitvormingsstructuur</i>	56
	<i>Politieke stijl</i>	57
4.4.3	De conclusie	58

5 Werkloosheidsbestrijding op zijn Zweeds: de zaak-Uddevalla uit 1985

5.1	Keuze centrale Zweedse casus en probleemstelling	60
5.1.1	Inleiding	60
5.1.2	Het Uddevalla-pakket	61
5.1.3	Methode en probleemstelling	62
5.2	Het Uddevalla-pakket: van boot tot auto	64
5.2.1	Achtergrond Zweedse scheepsbouw	64
5.2.2	Wat er vooraf ging aan het Uddevalla-pakket	66
	<i>Regionaal niveau</i>	66
	<i>Lokaal niveau</i>	67
	<i>Nationaal niveau</i>	68
5.2.3	Het Uddevallapakket en de MBL-onderhandelingen	69
	<i>Het Uddevalla-pakket</i>	69
	<i>MBL-onderhandelingen</i>	76

5.3	Wie hebben waar, wat en hoe besloten?	78
5.3.1	De (sleutel-)actoren	78
5.3.2	De besluitvormingsstructuur	80
5.3.3	De onderhandelingsmotieven	83
	<i>De package deal</i>	84
	<i>De MBL-overeenkomst</i>	85
5.3.4	Het besluitvormingsmechanisme	86
	<i>De package deal</i>	86
	<i>De MBL-overeenkomst</i>	87
5.4	Conclusies	88
5.4.1	Besluiten nemen is zaken doen via directe contacten	88
5.4.2	De vergeten hoofdrolspelers	89
5.4.3	De korte-termijnresultaten	91
5.4.4	De lange-termijnresultaten	92
6	De eerste Nederlandse casus: de totstandkoming van de Jeugdwerkgarantie-wet (1986-1992)	
6.1	Jeugdwerkloosheid en beleid	94
6.1.1	Korte schets van een modern fenomeen	94
6.1.2	De beleidsvoorlopers	96
	<i>De Experimentele Arbeidsprojecten voor Jeugdige Werklozen</i>	96
	<i>Het Jeugdwerkplan</i>	97
	<i>Het Gemeenschapstakenplan</i>	98
6.1.3	Methode en probleemstelling	99
6.2	Van JWG-plan naar JWG-wet	101
6.2.1	Eerste ronde (eind 1982-medio 1986)	102
6.2.2	Tweede ronde (medio 1986-eind 1989)	105
6.2.3	Laatste ronde (eind 1989-januari 1992)	115
6.3	De besluitvorming rond het JWG-plan ontleed	116
6.3.1	Belanghebbende en betrokken actoren	116
6.3.2	Gescheiden circuits - falende netwerken	118
6.3.3	Conflicterende onderhandelingsmotieven	122
6.3.4	Grootste gemeenschappelijke deler	125
6.4	Conclusies	125
6.4.1	Samenvatting	125
6.4.2	Huidige stand jeugdwerkloosheid	126

7	De tweede Nederlandse casus: de totstandkoming van Bouw-vak-werk, het arbeidsvoorzieningsconvenant in de bouw	
7.1	De bouw als uitzondering op de Nederlandse regel	129
7.1.1	Inleiding	129
7.1.2	Achtergrond bouwnijverheid	130
7.1.3	Probleemstelling en methode	132
7.2	Werkloosheid als gemeenschappelijk probleem?	134
7.2.1	Het Bouwberaadbesluit uit 1984	134
7.2.2	De Commissie Structurele Werkloosheid	136
7.2.3	Het eindresultaat: het convenant en de Stichting Bouw-vak-werk	140
7.3	De besluitvorming ontleed	141
7.3.1	Het beperkte aantal sleutelactoren	141
7.3.2	De unieke superstructuur	144
7.3.3	Het eigenbelang als onderhandelingsmotief	146
7.3.4	De uitruil in noodgevallen	147
7.4	Conclusies: het <i>old boys network</i>	148
8	Conclusies	
8.1	Het theoretische model aangescherpt	151
8.1.1	De sleutelactoren en hun onderhandelingsmotieven	151
8.1.2	Het onderhandelingsmechanisme	152
8.1.3	De besluitvormingsstructuur	153
8.2	Nederland en Zweden volgens het theoretische model	153
8.2.1	De algemeen-theoretische schets	154
8.2.2	De drie <i>case studies</i>	157
8.2.3	De typologie van besluitvormingsstelsels	161
8.3	Conclusies	165
8.3.1	Het antwoord op de centrale hypothese	165
8.3.2	Slotopmerking: het einde van het Zweedse model	166

Bronvermelding

Algemene literatuur	171
Literatuur Zweedse casus	
Primaire schriftelijke bronnen	178
Secundaire schriftelijke bronnen	179
Mondelinge bronnen	180
Literatuur JWG-casus	
Primaire schriftelijke bronnen	181
Tweede Kamer-stukken	182
Secundaire schriftelijke bronnen	182
Mondelinge bronnen	183
Literatuur Bouw-vak-werk casus	
Primaire schriftelijke bronnen	184
Secundaire schriftelijke bronnen	184
Mondelinge bronnen	185
Lijst van afkortingen	186
Samenvatting	188
Summary	190

1 De Nederlandse werkloosheid en de Zweedse oplossing

1.1 DE AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK

1.1.1 Inleiding

De werkloosheid in Nederland is sinds de beginjaren tachtig groot. Na de massawerkloosheid uit de eerste helft van de jaren tachtig is het werkloosheidsniveau een aantal jaren stabiel gebleven rond de 10 procent-grens. In 1988 vertoonde de werkloosheidsontwikkeling een lichte daling. Deze daling duurde vier jaar. Vanaf begin 1992 is de werkloosheid weer aan het stijgen. In 1994 - het laatste onderzoeksjaar van deze studie - blijkt de realisatie van het beleidsdoel 'volledige werkgelegenheid' nog een lange weg te zijn.

Over de diagnose van het Nederlandse werkloosheidsprobleem verschillen beleidsmakers, arbeidsmarktpartijen en politici nauwelijks van mening. Ze beschouwen de hoge bruto-arbeidskosten, het wettelijk vastgestelde minimumloon en de kwalitatieve misfit tussen vraag en aanbod van arbeid als de belangrijkste veroorzakers van de hoge werkloosheid en de lage arbeidsparticipatiegraad in Nederland (WRR 1990). Deze eensgezindheid blijkt in de praktijk echter geen garantie te zijn voor een snelle en effectieve besluitvorming. Althans, deze indruk wekt de ('stroperige') wijze van besluitvorming in de Nederlandse overlegeconomie. De werkloosheid in Nederland is dus - behalve een arbeidsmarktprobleem - onmiskenbaar ook een bestuurlijk probleem. In dit onderzoek zal het werkloosheidsprobleem vanuit deze bestuurlijke invalshoek beschreven en geanalyseerd worden. De keuze is gebaseerd op twee overwegingen:

1. In de meeste werkloosheidsstudies domineert de economische invalshoek. De analysekaders bevatten uitsluitend economische verklaringsfactoren. Politiek-bestuurlijke factoren ontbreken. Hierdoor worden bestuurlijke knelpunten als mogelijke veroorzakers voor de hoge structurele werkloosheid uitgeschakeld.
2. Als economisch beleidsconcept voor volledige werkgelegenheid heeft het Zweedse Model een belangrijke rol gespeeld in het Nederlandse werkloosheidsdebat (zie bijvoorbeeld Buitendam, Dumas en Glebbeek (red.) 1990, Leering en Leeftink 1992 en Delsen 1995). Dit samenhangende beleid op het terrein van de arbeidsmarkt, collectieve sector, lonen en belastingen is echter gebaseerd op een typische structuur en cultuur van besluitvorming. Deze heeft lange tijd garant gestaan voor het realiseren en handhaven van volledige werkgelegenheid in Zweden.

Als bestuursmodel biedt het Zweedse Model een interessant analysekader voor het Nederlandse werkloosheidsprobleem. De structuur en cultuur van het Zweedse besluitvormingsproces zullen dan ook in deze studie worden uitgewerkt. Alvorens verder te gaan met het Nederlandse werkloosheidsprobleem en het Zweedse Model, wordt in de nu volgende subparagraaf even stil gestaan bij het kwantitatieve aspect van de Nederlandse werkloosheid.

1.1.2 De Nederlandse werkloosheid in cijfers

De Nederlandse structurele werkloosheid vindt zijn oorsprong in de recessie die volgde op de eerste oliecrisis in 1973. Braun (1988) constateert een '*Verdopplung der Zahl der Arbeitslosen und der für niederländische Begriffe hohe Sockel von 5 Prozent Arbeitslosigkeit ab mitte der 70er Jahre*' (p. 65). Het afglijden naar een situatie van massawerkloosheid - 10 procent of meer - vond plaats rond de decenniumwisseling, na de tweede oliecrisis in 1979. De jaren 1983/1984 vormden het hoogtepunt van de werkloosheid in Nederland: 13 procent van de beroepsbevolking had geen betaald werk (Therborn 1986, Visser en Wijnhoven 1989, Hemerijck 1989, SZW 1993). Onder invloed van het conjuncturele herstel van de wereldeconomie en de doorgevoerde loonmatiging in de tweede helft van de jaren tachtig daalde de Nederlandse werkloosheid licht, om zich vervolgens op een - nog steeds - hoog niveau te stabiliseren. Het werkloosheidscijfer bleef volgens Roebroek (1992) echter schommelen '*above the 10 per cent level during the late 1980s*' (p. 164, zie ook Engbersen, Schuyt en Timmer 1992). Vanaf 1992 is er weer sprake van een stijgende lijn in de werkloosheidsontwikkeling. Uit de CBS-statistieken blijkt dat in dit jaar het werkloosheidsniveau hoger lag dan in het laatste kwartaal van 1988. Het aantal geregistreerde werklozen in het laatste kwartaal van 1993 blijkt vervolgens honderdduizend hoger te zijn dan in 1992 (CBS 1994). Geleidelijk aan is de werkloosheid hiermee op een hoger niveau gekomen. Het officiële werkloosheidscijfer voor 1994 is volgens de rekenmeesters van het Centraal Bureau voor de Statistiek 7,5 procent (CBS 1994).

Het gebruik van werkloosheidscijfers is niet zonder problemen. Terwijl bovengenoemde studies massawerkloosheid sinds de beginjaren tachtig signaleren en ook de berekeningen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) duiden op '*double digit-werkloosheid*' in de periode 1982-1988¹, laten de officiële werkloosheidscijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vanaf 1989 een afwijkend beeld zien. Het door het CBS

1 In 1982 is 10,6 procent van de beroepsbevolking werkloos, in 1983 12,8 procent, in 1984 13 procent, in 1985 11,9 procent, in 1986 11 procent, in 1987 10,4 procent en 1988 10,1 procent (Ministerie SZW 1993). Deze berekening is uitgevoerd op basis van werkloosheidscijfers 'bemiddelingsbestand zonder baan'. Er is geen sprake van breuken door herdefiniëring 'werkloosheid' en 'beroepsbevolking'.

berekende nationale werkloosheidscijfer schommelt tussen 1989 en 1994 tussen de 5 en 8 procent ². Deze percentages duiden op een medium-hoge werkloosheid.

De grote variatie in werkloosheidspercentages is het gevolg van steeds wijzigende definities van 'werkloosheid' en 'beroepsbevolking'. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990) signaleerde - na de ontdekking in 1987 van omvangrijke bestandsvervuilingen bij de arbeidsbureaus (door dubbeltellingen, overlijden, nieuwe baan) - zelfs verschillende officiële werkloosheidscijfers tegelijkertijd. Sinds 1989 ligt de verantwoordelijkheid voor de werkloosheidsstatistieken niet langer bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) maar bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), een dienst van het Ministerie van Economische Zaken. Tussen 1989 en 1994 werd de officiële werkloosheidsdefinitie twee maal bijgesteld. Tegenwoordig behoort iemand tot de geregistreerde werkloze beroepsbevolking indien hij/zij ingeschreven staat bij het arbeidsbureau - met of zonder een baan tot 12 uur per week - en direct beschikbaar is voor 12 uur of meer (CBS 1994). Een aantal groepen werkzoekenden - zoals deeltijdwerkers, gedeeltelijk arbeidsongeschikten en ouderen - voldoet niet aan de nieuwe definitie en valt af. Het CBS-werkloosheidscijfer ligt daardoor aanzienlijk lager dan de gebruikte percentages in de aangehaalde wetenschappelijke studies en de cijfers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De conclusie is duidelijk. Het officiële werkloosheidscijfer biedt geen eenduidige en onbetwiste graadmeter voor de hoogte van de Nederlandse werkloosheid. Om te voorkomen dat het Nederlandse werkloosheidsdebat verzandt in een cijferdebat waar niemand - werklozen noch beleidsmakers - iets aan heeft, is een terughoudend gebruik van kwantitatieve gegevens gewenst. De verontusting over het Nederlandse werkloosheidsprobleem is immers niet alleen gebaseerd op het officiële werkloosheidspercentage van 6 à 7 procent - wat in de enge definitie al een serieus probleem is - maar ook op het onvermogen van de politiek, het openbaar bestuur en de arbeidsmarktpartijen van een gezamenlijke aanpak van de structurele werkloosheid.

Een tweede nuancering betreft de aanduiding 'de werkloosheid'. Debatteren over de Nederlandse werkloosheid is zinloos omdat van een uniforme groep werkzoekenden geen sprake is. De geregistreerde werkloze Nederlandse beroepsbevolking is samengesteld uit een aantal specifieke bevolkingscatego-

2 Deze cijfers zijn gebaseerd op de geregistreerde werkloosheid in percentages van de beroepsbevolking. Als definitie van de beroepsbevolking geldt: 'mensen die werk hebben van tenminste 12 uur per week en mensen die actief zoeken naar werk van 12 uur of meer per week'. Het werkloosheidspercentage in 1989 bedraagt 6,9 procent, in 1990 5,9 procent, in 1991 5,4 procent, in 1992 5,3 procent en in 1993 6,5 procent (CBS-Statistiek 'geregistreerde werkloosheid').

rieën. Hun arbeidsmarktkansen en gemiddelde werkloosheidsduur variëren onderling sterk. Ingedeeld naar geslacht, leeftijd, etniciteit en onderwijsniveau blijken vooral vrouwen, allochtonen, jongeren en mensen met weinig opleiding werkloos te zijn. In 1993 en 1994 is de sterkste werkloosheidsstijging te zien bij jongeren (16-25 jarigen) en bij allochtonen van Turkse en Marokkaanse afkomst:

- in 1993 waren tien op de honderd jongeren geregistreerd werkloos terwijl dit cijfer in 1992 nog zeven op de honderd was.
- in 1993 stond een op de drie Turken en Marokkanen als werkloos ingeschreven bij het arbeidsbureau waarmee hun werkloosheid zes tot zeven maal zo hoog is als bij autochtonen (CBS 1994).

Ook de werkloosheidsduur onder de geregistreerde werklozen is verschillend. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kansrijke en kansarme werklozen. De kansrijken zijn in staat om zelfstandig en binnen afzienbare tijd werk te vinden. De kansarme en langdurige werklozen daarentegen hebben een intensieve begeleiding nodig, zowel van arbeidsmarktinstanties als van het sociaal-maatschappelijk werk. Deze groep bestaat uit een vaste kern van specifieke 'probleemgevallen'. Hun afstand tot de arbeidsmarkt is nagenoeg onoverbrugbaar: drugs- en alcoholverslaafden, justitiële jongeren, mensen onder psychiatrische behandeling én de zeer langdurig werklozen. De kans op regulier werk is vanwege hun specifieke probleemsituatie gering. Zij hebben in eerste instantie sociale hulp nodig. Er gaan dan ook stemmen op om deze mensen niet langer te verplichten tot solliciteren en tot het volgen van scholingscursussen.

1.2 POLITIEKE IMMOBILITEIT IN DE NEDERLANDSE BESLUITVORMING

1.2.1 De Nederlandse werkloosheid en het beleidsdoel 'volledige werkgelegenheid'

De politiek, de arbeidsmarktpartijen en de Nederlandse bevolking ervaren de structurele werkloosheid in ons land als een substantieel probleem. Gedurende de onderzoeksperiode 1973-1994 was 'volledige werkgelegenheid' (daarna vervangen door 'werkloosheidsbestrijding') het centrale beleidsdoel van centrum-linkse en centrum-rechtse kabinetten. Dit beleidsthema keerde als één van de belangrijkste agendapunten stevast terug in het overleg tussen werkgevers en vakbeweging. Ook de Nederlandse bevolking toont sinds jaar en dag zijn ongerustheid over de werkloosheid en de maatschappelijke tweedeling die hierdoor dreigt te ontstaan. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de jaarlijkse landelijke enquêtes in de periode 1976-1984 waarin de werkloosheid meestal als de grootste bedreiging van de Nederlandse samenleving naar voren kwam

(Noordzij 1990). Ook in diverse andere enquêtes en onderzoeken scoort de werkloosheid hoog op de top-drie van Nederlandse problemen. Het Sociaal en Cultureel rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau signaleerde in september 1994 'misdaadbestrijding' als het belangrijkste politieke punt in 1994, op de voet gevolgd door de bestrijding van de werkloosheid.

Volledige werkgelegenheid aan het begin van de jaren zeventig veranderde vanaf 1982 in hoge structurele werkloosheid. In deze periode vroeg de regering veelvuldig advies aan haar adviesorganen; de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (zie de WRR-rapporten 1977, 1981, 1987, 1989 en 1990) en de Sociaal Economische Raad (zie de SER-adviezen uit 1982, 1983, 1985, 1989 en 1990). Op basis van zowel deze adviezen als het kwantitatieve onderzoeksmateriaal van CPB, CBS en OSA en de eigen expertise ontwikkelde het verantwoordelijke Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een omvangrijk pakket van beleidsmaatregelen als inzet tegen de (massa-)werkloosheid. Ook in de Stichting van de Arbeid en in het periodieke overleg tussen Stichting van de Arbeid en overheid is de werkloosheid sinds het midden van de jaren zeventig een terugkerend centraal gespreksthema. Een aantal Centrale Akkoorden en Beleidsaanbevelingen over werkloosheidsbestrijding waren het resultaat. Te denken valt aan het Akkoord van Wassenaar uit 1982 (loonmatiging en rendementsherstel), de centrale aanbevelingen uit 1984 (aanpak jeugdwerkloosheid), het Gemeenschappelijk Beleidskader uit december 1989 (bevordering werkgelegenheid en bestrijding werkloosheid en inactiviteit) en het Centrale Akkoord uit 1990 (aanpak 'allochtone' werkloosheid).

Therborn (1986) en Visser en Wijnhoven (1989) zijn van mening dat de overheid en de arbeidsmarktpartijen in Nederland niet altijd onvoorwaardelijk voorrang geven aan de volledige werkgelegenheidsdoelstelling. Nederland kent dus geen écht politiek commitment ten aanzien van volledige werkgelegenheid, aldus de auteurs. Toch kunnen de (beleids-)voornemens van overheid, werkgevers en vakbeweging om de werkloosheid te bestrijden niet afgedaan worden als 'symbolische rituelen' en 'pure rethoriek'. Als bestuurders van de nationale economie dienen hun uitspraken als gegeven feiten te worden aanvaard (Toirkens 1988). Sterker, de aandacht van bestuurders voor het werkloosheidsprobleem betekent dat het werkloosheidsprobleem op de politieke agenda staat. Ook deze politieke agendering drukt betrokkenheid en politieke wil uit, zij het in iets mindere mate dan het politieke commitment. In antwoord op Therborn en Visser/Wijnhoven wordt de *politieke agendering van werkloosheid* in dit onderzoek beschouwd als een bewijs voor de stelling dat Nederlandse bestuurders een serieuze aanpak van het werkloosheidsprobleem voorstaan. Er is echter sprake van een kloof tussen beleidsdoel en feitelijke situatie:

- Ondanks het feit dat de hoge structurele werkloosheid een belangrijk politiek agendapunt is, blijft de werkloosheid onveranderd op een hoog niveau.

Het nu voor u liggende onderzoek probeert aan te tonen dat deze kloof niet zozeer het gevolg is van een gebrek aan overheidsbeleid alswel van een weinig effectieve besluitvorming, die te wijten is aan de specifieke structuur en cultuur van besluitvorming binnen de Nederlandse overlegeconomie (zie centrale hypothese in paragraaf 2.1).

Politieke besluitvorming is dat deel van het politieke proces waarin de doelstellingen van actoren verwerkt worden tot beleidsmaatregelen. Deze omschrijving is afgeleid van David Easton's politieke systeemtheorie uit 1957 (zie ook Easton 1990, van den Doel 1987). De structuur- en cultuurkenmerken van de politieke besluitvorming vormen de onderzoekscontext.

De term *overlegeconomie* refereert aan de permanente samenspraak tussen de centrale overheid en de beide arbeidsmarktpartijen over ontwerp, uitwerking en uitvoering van het sociaal-economische macrobeleid. Deze overlegvorm is diep geworteld in het Nederlandse bestel. De oorsprong ligt in de Pacificatie van 1917 toen een aantal pregnante problemen vreedzaam tussen de zuilen 'geregeld' werd (Lijphart 1979, Keman 1989). De kroon op deze pacificatiepolitiek was de oprichting van de Sociaal Economische Raad in 1950. De SER groeide daarna uit tot het symbool van de Nederlandse overlegeconomie (Klamer 1990).

Het gaat echter slecht met onze overlegeconomie. De afschaffing in 1995 van het verplichte SER-advies is hiervan een subtiel voorbeeld. Hoewel al in het vorige decennium tekenen van een zekere malaise te zien waren, wordt pas sinds het begin van de jaren negentig openlijk kritiek geleverd op de Nederlandse overlegeconomie. Deze kritiek is zowel afkomstig uit wetenschappelijke als uit politieke kring. Zo spreekt de politicoloog Van Schendelen (1994) van een 'toenemende problematisering van het uitgebreide overlegsysteem' waarbij 'met name de afname van de effectiviteit van de overlegeconomie opvalt' (p. 82/83). Ook zijn collega Van Gunsteren (1994) schat de tekenen betreffende de toestand en functie van het centrale overleg ongunstig in: 'Het vormt een obstakel voor verandering, terwijl het zijn duurbetaalde functie van bescherming en ordening niet adequaat vervult. Het is geen bron van vernieuwende en mobiliserende visies, geen betrouwbare uitdrukking van solidariteit en geen vanzelfsprekend en natuurlijk knooppunt in de netwerken waarlangs kapitaal, arbeid en kennis stromen' (p. 102).

Ex-minister De Vries van SZW constateerde in december 1992 dat 'ons overlegmodel niet efficiënt genoeg is' (NRC Handelsblad, dd 19-12-1992). Aanleiding vormden de resultaten van het najaarsoverleg in 1992 tussen het kabinet en de arbeidsmarktpartijen. Deze waren mager: de vakbeweging had geen banen in de wacht gesleept, de werkgevers kregen geen lastenverlichting en de overheid zag haar eis omtrent de bevrozing van de lonen in rook opgaan. De bewindsman vroeg daarop - nota bene - de Sociaal Economische Raad om advies over de mogelijkheden en grenzen van de Nederlandse overlegeconomie. Deze aantoonbare geringe effectiviteit heeft de discussie over het centrale overleg pas goed los gemaakt.

De kritiek op de Nederlandse overlegeconomie richt zich vooral op de veronderstelde *stroperigheid* van politieke besluitvorming. Het omvangrijke overleg- en adviescircuit zou vaak tot grote vertragingen in het besluitvormingsproces leiden, hetgeen een snelle en effectieve aanpak van sociaal-economische problemen afremt zonder dat aan de kwaliteit van het beleid merkbaar wordt bijgedragen (Leynse 1994). De afnemende effectiviteit van de Nederlandse overlegeconomie is echter niet alléén het resultaat van een 'stroeve' en 'stroperige' besluitvorming (Van Schendelen 1994). Ook het gebrek aan legitimiteit van de overlegpartijen speelt een belangrijke rol ('namens wie praten ze eigenlijk?'). Immers, als het centrale overleg al tot overeenstemming leidt, blijkt deze steeds vaker minder waard te zijn bij de beleidsuitvoerders op decentraal niveau, zoals bijvoorbeeld de cao-partijen, de bedrijfsverenigingen en de RBA-besturen. Zijn de overlegfora dan louter 'praatclubs van heren zonder macht' (Fortuyn in NRC Handelsblad, dd 15-12-1992)? Een bekende karakteristiek van de Nederlandse centrale werkgevers- en werknemersorganisaties is hun geringe representativiteit. Debet hieraan zijn: 1) de relatief lage organisatiegraad van werkgevers en werknemers, en 2) de losse band van de koepelorganisaties met de achterban. Rinnooy Kan (VNO/NCW) en Stekelenburg (FNV) kunnen - met of zonder de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid - afspreken wat zij willen maar hun afspraken zijn steeds moeilijker realiseerbaar. Achterbannen blijken namelijk hun eigen plan te trekken waardoor 'de formele overlegeconomie los komt te hangen van een meer informele of van een *ad hoc-onderhandelingsarrangement* op meso- of microniveau' (van Schendelen 1994, p. 83).

1.2.2 De centrale vragen

Het beeld van 'Nederland overlegland' is er één van 'eindeloze vergaderingen, van meer stoelgerichte dan doelgerichte onderhandelaars en vage compromissen' (redactioneel NRC Handelsblad, dd 21-12-1992). Er blijken voortdurend patstellingen te ontstaan in het overleg tussen overheid, werkgevers en vakbeweging. Braun (1988) gebruikt hiervoor de term *politieke immobiliteit* (zie hoofdstuk 2). Het Nederlandse werkloosheidsprobleem en de constatering van de vastgelopen Nederlandse overlegeconomie leiden tot de volgende twee centrale onderzoeksvragen:

'Waarom zijn de verantwoordelijke actoren in Nederland in de periode 1973-1994 er niet in geslaagd de stijgende werkloosheid effectief te bestrijden ondanks de politieke agendering van de werkloosheid?'

Als antwoord op deze vraag wordt in het volgende hoofdstuk de hypothese van de politieke immobiliteit geformuleerd. De afgeleide onderzoeksvraag luidt:

'Welke structuur- en cultuurkenmerken van besluitvorming kunnen de politieke immobiliteit binnen de Nederlandse overlegeconomie verklaren?'

1.3 DE ONBEKENDE KANT VAN HET ZWEEDSE MODEL

Bij arbeids(markt-)vraagstukken kijkt Nederland graag naar het buitenland. De ervaringen van andere landen kunnen immers leerzaam en bruikbaar zijn voor de eigen probleemaanpak. Men spreekt in dit verband van landen-'modellen'; het Zweedse Model, het Amerikaanse Model maar ook het Rijnlandse Model. Deze voorbeeldfunctie geldt niet voor elk land of regio met een goede staat van dienst op sociaal-economisch terrein. Volgens Von Beyme (1992) *'darf ein wirkliches Modell nicht nur exotisches Objekt der Bewunderung [] sein. Es muss Elemente enthalten, an denen man für das eigene System lernen kann'* (p. 141).

Nederlandse beleidsmakers herkennen blijkbaar zulke elementen in het Zweedse systeem. Glebbeek (1990) spreekt zelfs van een 'geobsedeerd zijn van sociaal-economisch Nederland door het Zweedse Model' (p. 5). Vooral in de jaren tachtig was er in Nederland sprake van een warme belangstelling voor het Zweedse Model. Een illustratief voorbeeld is de SER-adviesaanvraag uit juni 1989 van het kabinet-Lubbers II over het te voeren arbeidsmarktbeleid in de jaren negentig. Elementen uit het Zweedse Model - zoals het scholingsbeleid voor werkzoekenden - werden expliciet als voorbeeld gesteld. Ook de tripartisering van de nationale arbeidsvoorziening (Gruisen 1992) en de arbeidsvoorzieningsstructuur in de bouwnijverheid (Gruisen 1991) en het Jeugdwerkgarantieplan van minister de Koning van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn gemodelleerd naar Zweeds voorbeeld.

Voor pers en media staat *het Zweedse Model* voor een met veel scholing en dwang vormgegeven arbeidsmarktbeleid of voor een overheidsbemoeienis die reikt van de wieg tot aan het graf. Deze stereotypen hebben echter weinig met het Zweedse Model te maken. In vooraanstaande wetenschappelijke publicaties wordt de nadruk meer gelegd op andere 'typisch' Zweedse aspecten, zoals de hegemonie van de sociaal-democratie (Esping-Andersen 1986, Pontusson 1987, Sainsbury 1991) en de consensus tussen kapitaal en arbeid (Childs 1936 en 1980, Korpi 1983, Micheletti 1991). Nederlandse wetenschappers interpreteren het Zweedse Model vooral als een sociaal-economisch beleidsconcept dat ontwikkeld werd door de Zweedse vakbondseconomen Rehn en Meidner (Glebbeek 1991, Delsen en van Veen 1990, Delsen 1995). Ongetwijfeld zegt deze verzameling van kenmerken iets over Zweden en het Zweedse Model. Waar het echter om gaat, is de essentie van het Model. Deze betreft de specifieke vorm en wijze van samenwerking tussen politiek, openbaar bestuur, arbeidsmarktpartijen en andere belanghebbenden. Het is de basis waarop in Zweden lange tijd een effectieve overheidspolitiek geformuleerd en uitgevoerd werd. De interpretatie van het Zweedse Model als een politiek-bestuurlijk concept is geïnspireerd op een tweetal studies over de Zweedse economische structuur:

1. Swedberg (1988) signaleert aan het begin van de jaren zeventig een verschuivende machtstructuur ten gunste van de exportsector vanwege de

internationalisering van de Zweedse economie. Dit proces leidde volgens de auteur tot een toenemende samenwerking en een - gedeeltelijk - eensgezinde economische visie bij de werkgevers- en werknemersorganisaties en tot een concentratie van economische macht bij de grote exportondernemingen en banken, zoals Volvo, Saab-Scania, LM Ericsson, Atlas Copco en SE Banken. Tussen deze zogenaamde 'Wallenbergse' ondernemingen en andere Zweedse multinationals heeft zich een netwerk van overlappende bestuurs- en eigendomsrelaties ontwikkeld (zie ook Aalders en Wiebes 1990). Hun politieke invloed loopt niet via de centrale werkgeversorganisatie maar via hun eigen netwerk- en lobbykanalen.

2. Porter sluit in zijn internationaal-vergelijkend onderzoek naar de concurrentiekracht van diverse industriestaten (1990) voor wat Zweden betreft aan op de analyse van Swedberg. Porter benadrukt de hoge mate van samenwerking binnen de Zweedse economie die zowel het resultaat is van *ownership linkages* als van gemeenschappelijke achtergrondkenmerken van topondernemers en -politici. Het relatief kleine politieke en economische machtscentrum van Zweden (driehoek Stockholm-Malmö-Göteborg) maakt dat *'many Swedish executives know each other, went to school together or served in the military together'* (p.348).

Het Zweedse Model als bestuurlijk concept behoeft een nadere uitwerking. Drie zwaarwegende argumenten kunnen hiervoor worden aangedragen:

1. De eenzijdige nadruk op de traditionele Zweedse kenmerken (vergaande overheidsbemoeienis, strak arbeidsmarktbeleid en sociaal-democratische hegemonie) heeft geleid tot gebrekkige en weinig systematische informatie over de politieke besluitvorming in Zweden. Onderzoek naar de structuur- en cultuurkenmerken van de Zweedse besluitvorming kan bijdragen aan het opvullen van dit hiaat.
2. De Zweedse economische crisis van de eerste helft van de jaren negentig vraagt om een verklaring. Crisissituaties werden in het verleden door de Zweden relatief eenvoudig opgelost. Waarom slagen ze er nu niet in? De economische problemen lijken deze keer veroorzaakt te worden door politieke problemen. Aanwijzingen duiden in de richting van het einde van het Zweedse Model: een optredende 'metaal-moeheid' van het netwerkcircuit leidt sinds het begin van de jaren negentig tot een gebrekkige coördinatie en samenwerking tussen de sleutelactoren. Met verstrekkende economische gevolgen, zo blijkt.
3. Nederlandse bestuurders en beleidsmakers kunnen leren van de 'wijze lessen uit Zweden', zowel van het succesvolle verleden als van de huidige problemen: enerzijds vormen de Zweedse vorm en wijze van besluitvorming uit de periode 1950-1990 een geschikt voorbeeld van een effectieve gezamenlijke aanpak van de werkloosheid, en anderzijds biedt de huidige veranderende Zweedse besluitvormingspraktijk - met haar dramatische economische gevolgen - de mogelijkheid om te anticiperen op toekomstige problemen en veranderingen. Zo bieden de ervaringen van het tripartiete

bestuur van de Zweedse arbeidsvoorzieningsorganisatie AMS (ontbinding in 1992) een unieke kans voor Nederlandse bestuurders in het Centrale Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) om mogelijke valkuilen te vermijden. Hoofdstuk 8 komt op deze drie punten terug.

Deze dissertatie hoopt enige opheldering te verschaffen over de Nederlandse werkloosheid als een bestuurlijk probleem. Het paradoxale karakter van het Nederlandse werkloosheidsprobleem vormt een eerste aanwijzing voor deze stelling. Het Zweedse Model speelt een belangrijke rol in de probleemanalyse. De 'onbekende kant' van het Zweedse Model draagt bouwstenen aan voor het ontwikkelen van een theoretisch model. Dit theoretische model bestaat uit twee ideaaltypen van besluitvorming: het neocorporatisme en het coherente netwerkmodel. In het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 8) zal blijken welke structuur en cultuur van besluitvorming bijdragen aan een effectief besluitvormingsproces en aan de realisatie van sociaal-economische doelstellingen.

2 Centrale hypothesen, methode en opbouw

2.1 WERKLOOSHEID ALS ONDERZOEKSTHEMA EN DE CENTRALE HYPOTHESE

Sociale wetenschappers bestuderen de werkloosheid zowel met behulp van case-studies in één specifiek land als met behulp van landen-vergelijkend onderzoek. In dit laatste type van onderzoek staat vooral het verschil in werkloosheid, economische groei, inflatie en macro-economisch beleid tussen OECD-landen centraal (Heidenheimer 1983, Schmidt 1983, Goldthorpe 1984, Therborn 1985). De meerwaarde van een landenvergelijking boven een case-study binnen één land is het opsporen en inzichtelijk maken van de verklaringsfactoren voor het fenomeen 'werkloosheid'.

Therborn (1985) constateert een divergentie in de werkloosheidsontwikkeling in de OECD-gemeenschap na de oliecrises van 1973 en 1979. Dit divergentieproces leidde tot het ontstaan van 1) massawerkloosheidslanden, 2) landen met medium-hoge werkloosheid, en 3) volledige werkgelegenheidslanden. Tot de eerste categorie behoren de landen met een werkloosheidspercentage van tien procent of meer, de tweede categorie bevat landen met een werkloosheidspercentage tussen 5 en 10 procent en de derde categorie bestaat uit landen met volledige werkgelegenheid, dat wil zeggen met maximaal drie procent werkloosheid. Aan dit criterium voldeden in 1985 volgens Therborn vijf landen; Zweden, Noorwegen, Zwitserland, Oostenrijk en Japan. Nederland werd door de auteur ingedeeld bij de eerste groep terwijl landen zoals Frankrijk, Duitsland en de Verenigde Staten tot de middengroep behoorden.

De grote werkloosheidsverschillen in de OECD-gemeenschap zijn opmerkelijk omdat de economische situatie aan het begin van de jaren zeventig voor de meeste OECD-landen vergelijkbaar was (lage werkloosheid, weinig inflatie en evenwichtige economische groei) en omdat de twee oliecrises en daarop volgende recessies de hele wereldeconomie troffen, inclusief de OECD-gemeenschap. Dat desalniettemin in het ene land de werkloosheid snel opliep terwijl in het andere land de werkloosheid laag bleef, maakt duidelijk dat er voldoende (beleids-)ruimte bestond om actie te ondernemen tegen de werkloosheid. Echter, tegen een aantal factoren kunnen nationale overheden nauwelijks iets ondernemen: 1) demografische ontwikkelingen (die van land tot land verschillen), 2) een stijgend aantal schoolverlaters, 3) een positief migratiesaldo, en 4) een stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen. Deze vier factoren hebben ongetwijfeld bijgedragen aan het verschil in werkloosheid tussen de OECD-landen.

Het verschil in economische prestaties tussen westerse geïndustrialiseerde landen heeft de theorievorming over de relatie tussen economische problemen

(bijvoorbeeld werkloosheid) en politieke factoren gestimuleerd. De drie belangrijkste stromingen zijn:

1. Voor de *neocorporatisten* is de aanwezigheid van een gecentraliseerde en geïnstitutionaliseerde overlegstructuur voor overheid en arbeidsmarktpartijen een adequaat instrument om te anticiperen op wereldmarktontwikkelingen. Katzenstein (1984) en Wilensky (1991) zien in de recessies ná de twee oliecrises een bevestiging van deze stelling. Zo komt Wilensky tot de conclusie dat economisch succes in de periode 1973-1985 niet bepaald werd door de afhankelijkheid van energie(-import) maar door de aanwezigheid van corporatistische structuren en het hieruit voortkomende beleid. Ook Katzenstein constateert dat met name de kleine Westeuropese corporatistische landen in staat zijn gebleken tijdig te reageren op wereldmarktontwikkelingen. Hun anticiperende houding zou zonder de aanwezige corporatistische overlegstructuur niet mogelijk zijn geweest, aldus de auteur. De beweringen van neocorporatistische theoretici worden echter door de feiten weerlegd. Hemerijck (1989) stelt dat *'given that the Netherlands were, and still are, furnished with an exceptional and firmly institutionalized concertative apparatus of bi- and tripartite corporatist bodies [], this framework should have incited a flexible corporatist response [] in the face of the multifold recessions since the early 1970s'* (p. 27). Nederlands slechte staat van dienst op het terrein van de werkloosheidsbestrijding wijst echter op twijfels over de veronderstelde 'crisis management'-vaardigheden van corporatistische arrangementen.
2. Korpi (1983) en Esping-Andersen (1985) vertegenwoordigen de stroming die de zogenaamde *machtspolitieke verhoudingen* centraal stelt. Een sterke vakbeweging, sociaal-democratisch georiënteerde regeringen en hechte - al dan niet geformaliseerde - banden tussen vakbeweging en sociaal-democratische partij vormen voldoende voorwaarden voor een succesvol macro-economisch beleid met volledige werkgelegenheid. Beide auteurs lijken hiermee de doelgroep van de neocorporatistische theoretici te verenigen tot sociaal-democratische corporatistische landen. Als voorbeelden gelden Zweden, Noorwegen en Oostenrijk.
3. Scharpf (1984) en Therborn (1985) wijzen op het feit dat uit de groep van vijf OECD-landen met volledige werkgelegenheid Zwitserland en Japan geen tripartiete overlegstructuur hebben, de machtspositie van hun vakbewegingen zwak is en de Japanse en Zwitserse sociaal-democraten (nog) nooit regeringsverantwoordelijkheid hebben gedragen. Deze machtspolitieke factoren zijn dus onvoldoende als verklaring voor de aanwezigheid van volledige werkgelegenheid. De noodzakelijke voorwaarde voor een succesvol economisch beleid - zeker op het terrein van de werkloosheidsbestrijding - is volgens Scharpf het bestaan van een zogenaamde *strategy*. Hieronder verstaat de auteur *'an overall understanding, among those who exercise effective power, of a set of decision premises integrating world views, goals and means'* (p. 260). Therborn spreekt in dit verband van een *politiek commitment*. In tegenstelling tot Scharpf die van

mening is dat *'such an understanding need not be highly specific in order to be effective'* is Therborn van mening dat de institutionalisatie van het politieke commitment juist noodzakelijk is. Hiervan is sprake indien: a) de handhaving of realisatie van volledige werkgelegenheid een expliciet geformuleerde beleidsprioriteit is, b) een anti-cyclisch beleidsinstrumentarium en specifieke mechanismen voor de afstemming van vraag en aanbod aanwezig zijn en toegepast worden, en c) er een verbod heerst op het - tijdelijk - voorrang geven aan andere macro-economische doelen ten koste van de werkgelegenheidsdoelstelling (Therborn 1985).

Nederland is één van de onderzoekslanden in Therborn's vergelijkende werkloosheidsstudie. De beleidsdoelstelling 'volledige werkgelegenheid' behoort sinds de oprichting van de Sociaal Economische Raad in 1950 tot de centrale doelen van het Nederlandse macro-economische beleid. Toch is er volgens Therborn in Nederland geen sprake van een politiek commitment voor volledige werkgelegenheid omdat niet voldaan wordt aan de derde voorwaarde van institutionalisatie (zie punt c). Dit gebrek aan politiek commitment verklaart de structurele aard van de Nederlandse werkloosheid (zie ook Visser en Wijnhoven 1989).

Braun (1988) steunt Therborns stelling dat in Nederland een geïnstitutionaliseerd politiek commitment voor volledige werkgelegenheid ontbreekt. De volledige werkgelegenheidsdoelstelling moet vaak wijken voor één van de andere macro-economische doelen, bijvoorbeeld de inflatiebestrijding. Er is met andere woorden sprake van een lagere prioriteitstelling van volledige werkgelegenheid ten opzichte van de overige centrale doelen. Volgens Braun is hiermee niet de hoofdoorzaak van de Nederlandse hoge structurele werkloosheid ontkend. Zijn vertrekpunt is een configuratie van politieke, economische, demografische en sociaal-culturele factoren (*die Problemstruktur*) als mogelijke hoofdoorzaak van het ontstaan en voortduren van de hoge werkloosheid in Nederland. De conclusie is dat *'die Zusammenstellung der Problemstruktur [] den niederländischen politischen Entscheidungsträgern erheblich mehr Sorgen bereitet haben dürfte als den anderen kleinen Ländern'* (p. 57). Hoewel de configuratie in Nederland dus complexer was dan in andere landen - en daarmee de werkloosheid onmiskenbaar verergerde - stelt Braun echter ook vast dat deze al in de recessie van 1974 zichtbaar was, evenals de dreiging van massawerkloosheid. Toch hebben de verantwoordelijke actoren verzuimd om voorzorgsmaatregelen te treffen. Waarom?

Het antwoord op deze vraag ligt volgens Braun besloten in het Nederlandse besluitvormingsproces. Het sleutelbegrip is *politischer Immobilismus* (politieke immobiliteit), *'einen Politikprozess, in dem die Akteure gezwungen sind an einem Tisch zu sitzen, um zu einer gemeinsamen Problembewältigung zu kommen, man aber nicht bereit ist, von gemeinsamen Zielpräferenzen auszugehen oder seine eigene Ziele einer 'kollektiven Rationalität' zu unterstellen'* (p. 155). Ondanks frequent en intensief overleg komen overheid en arbeidsmarktpartijen niet tot overeenstemming. De kans op politieke patstellingen in de

besluitvorming neemt toe waardoor een gezamenlijke aanpak van de werkloosheid lang op zich kan laten wachten.

Dit onderzoek sluit aan bij de conclusie van Braun (1988). Waar zijn verhaal echter eindigt, gaat dit onderzoek verder. Braun beschouwt de immobiliteit in de politieke besluitvorming als de centrale verklaring voor de structurele werkloosheid in Nederland, zonder op zoek te gaan naar de oorzaken van deze situatie. Het nu voor u liggende onderzoek onderneemt een poging hiertoe. Als mogelijke oorzaken van politieke immobiliteit gelden de *structuur* en de *cultuur* van besluitvorming.

De **centrale hypothese** van dit onderzoek luidt als volgt:

‘Het structurele karakter van de Nederlandse werkloosheid is voor een belangrijk deel het gevolg van een ineffektieve politieke besluitvorming. Deze ineffektiviteit (oftewel politieke immobiliteit) vloeit voort uit de structuur- en cultuurkenmerken van de Nederlandse besluitvorming.’

2.2 OPZET EN GEMAAKTE KEUZES

2.2.1 De methode van aanpak

Hoewel de Nederlandse werkloosheid en de politieke immobiliteit in de Nederlandse besluitvorming de uitgangspunten vormen van de probleemstelling van dit onderzoek, zal worden geprobeerd de correlatie tussen ‘werkloosheid’ en ‘politieke besluitvorming’ boven de landenspecifieke situatie uit te tillen. Vandaar dat de Nederlandse situatie in een vergelijkend perspectief met Zweden wordt bestudeerd. Dit vergelijkende perspectief bestaat uit twee onderdelen: 1) een algemeen-theoretische vergelijking tussen de Nederlandse en Zweedse structuur en cultuur van besluitvorming, en 2) drie case-studies waarin de besluitvormingspraktijk van concrete Nederlandse en Zweedse werkloosheidssituaties wordt beschreven en geanalyseerd.

De algemene vergelijking tussen Nederland en Zweden vindt plaats aan de hand van twee culturele factoren en één structurele factor (het raamwerk van het theoretische model): a) de onderhandelingsmotieven van de actoren, b) het onderhandelingsmechanisme, en c) de besluitvormingsstructuur. Secundair onderzoek vormde hierbij de belangrijkste informatiebron. Ook het case study-onderzoek wordt verricht met bovengenoemde drie factoren uit het theoretische verklaringsmodel. Het gebruikte onderzoeksmateriaal is divers: interviews met sleutelfiguren, primaire bronnen (notulen, persberichten, notities, verslagen) en secundaire literatuur. De namen van geïnterviewde sleutelactoren in de centrale Zweedse casus en de twee Nederlandse cases zijn als bijlage opgenomen, evenals de gebruikte literatuur in de drie cases.

2.2.2 Zweden

In het eerste hoofdstuk werd Zweden reeds ten tonele gevoerd vanwege de veronderstelling van een gecoördineerd samenspel tussen politiek, openbaar bestuur, belangenorganisaties en bedrijfsleven dat uitmondt in een effectieve besluitvorming. De keuze voor Zweden als het vergelijkende perspectief in dit onderzoek werd bovendien bepaald door een aantal aanvullende factoren:

1. Zweden en Nederland vertonen een aantal economische overeenkomsten. Zo behoren beiden tot de groep van kleine Westeuropese landen met een open economie. Dit betekent een relatief sterke exportgerichtheid en een relatief groot aantal - wereldbekende - multinationale ondernemingen. Beide economieën zijn daarnaast sterk energie-afhankelijk, met name van aardolie-import (hetgeen in Nederland enigszins gecompenseerd wordt door eigen aardgas en in Zweden door grootschalige toepassing van kernenergie). Ook de overheidsuitgaven in Nederland en Zweden - uitgedrukt in percentages van het BNP - behoren tot de hoogste van de OECD-gemeenschap. Het betreft vooral sociale uitgaven (Therborn 1987).
2. De economische uitgangssituatie was aan het begin van de onderzoeksperiode voor Zweden en Nederland vergelijkbaar: in 1973 - het jaar van de eerste oliecrisis - hadden beide landen een hoge inflatie, een beperkt financieringstekort en een volledige werkgelegenheid.
3. Zweden en Nederland voldoen aan de impliciete uitgangspunten van de centrale hypothese, namelijk:
 - er is sprake van de politieke agendering van het werkloosheidsprobleem, en
 - de arbeidsmarktpartijen zijn nauw betrokken bij de ontwikkeling en implementatie van het sociaal-economische macrobeleid.

Zowel in Nederland als in Zweden werd aan het begin van de jaren vijftig volledige werkgelegenheid als hoofddoel van het economische macrobeleid geformuleerd. Lange tijd behield de volledige werkgelegenheidsdoelstelling in beide landen zijn koppositie. De situatie veranderde in Nederland met de recessie in de eerste helft van de jaren tachtig. Volledige werkgelegenheid bleek niet langer realistisch in een tijd van massawerkloosheid. Hoewel de officiële formulering intact bleef, prefereerden overheid en arbeidsmarktpartijen voortaan de term 'werkloosheidsbestrijding'. De Zweden bleven onveranderd vasthouden aan 'volledige werkgelegenheid' als belangrijkste beleidsdoel. In de jaren tachtig gebeurde dit vooral via een versterking van de concurrentiepositie van het exportgerichte bedrijfsleven (diverse devaluaties Zweedse kroon).

In Nederland en Zweden is de betrokkenheid van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties bij de politieke besluitvorming uitgegroeid tot een structurele samenwerking tussen de actoren. Volgens Lehmbruch (1984) zijn Nederland en Zweden de voorbeeldlanden van *'the effective participation of labour unions and organized business in policy formation and implementation*

across the policy areas that are of central importance for the management of the economy' (p. 66). Therborn (1986) signaleert een aantal overeenkomsten tussen Nederland en Zweden die aanleiding geven tot de conclusie dat *'the Dutch and the Swedes have pioneered a new variant of advanced capitalism and of private/public socio-economic relations'* (p. 192).

Ondanks de vergelijkbare posities op de uitgangspunten van de centrale hypothese is het resultaat in beide landen verschillend: Nederland wordt sinds de jaren tachtig geconfronteerd met structurele werkloosheid terwijl Zweden tot de beginjaren negentig het schoolvoorbeeld was van een land met volledige werkgelegenheid. De politieke agendering van werkloosheid door actoren die gezamenlijk de nationale economie besturen, is blijkbaar onvoldoende voor een effectieve beleidsaanpak.

Een politieke besluitvorming daarentegen die gekenmerkt wordt door een structuur en cultuur die op elkaar zijn afgestemd, zal wel effectieve beleidsaanpak. In hoofdstuk 4 zullen de (structurele en culturele) verschillen in besluitvorming tussen Nederland en Zweden worden opgespoord en onderzocht. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre de geconstateerde verschillen plausibele verklaringen opleveren voor het verschil in werkloosheid.

2.2.3 De onderzoeksperiode 1973-1994

1973 is het beginjaar van de onderzoeksperiode. In dit jaar eindigde een periode waarin economische groei en volledige werkgelegenheid vanzelfsprekend waren. Het dichtdraaien van de oliekraan door de olieproducerende en -exporterende landen (OPEC) in 1973 leek in eerste instantie slechts tot curieuze zondagse taferelen op de Nederlandse wegen te leiden. Het besef dat de gevolgen van de OPEC-maatregel veel diepgaander waren dan autopettende kinderen op straat groeide toen de Nederlandse economie in een diepe recessie belandde. Het centrum-linkse kabinet Den Uyl (1973-1977) baseerde haar macro-economische beleid op economische indicatoren die duiden op een situatie van hoogconjunctuur. Volledige werkgelegenheid en een evenwichtige ontwikkeling van het reële inkomen vormden de kern van het kabinetsbeleid (Hupe 1992).

De Zweedse sociaal-democraten wisten bij de parlementsverkiezingen in september 1973 hun regeringsmacht te consolideren, hoewel hun stemmenaandeel voor het eerst in de na-oorlogse periode daalde tot onder de 50 procent (Henningsen 1989). Voor het tweede kabinet-Palme (1973-1976) golden dezelfde economische omstandigheden als voor het Nederlandse kabinet: volledige werkgelegenheid, een begrotingsoverschot en een hoge inflatie door overconsumptie. Ook de Zweden zagen de oliecrisis als een tijdelijke onderbreking van een structurele groei-periode (Boston Consulting Group 1979).

In 1994 vonden in zowel Nederland als in Zweden parlementsverkiezingen plaats. De verkiezingsuitslag had negatieve consequenties voor de regerings-

coalitie in beide landen. Het derde kabinet-Lubbers werd vervangen door een links-liberale coalitie onder leiding van premier Kok terwijl in Zweden de conservatieve regering van premier Bildt het veld moest ruimen voor een nieuwe sociaal-democratische minderheidsregering, ook deze keer weer onder leiding van premier Carlsson (derde kabinet-Carlsson).

Nederland en Zweden startten in 1973 met een centrum-links kabinet. In de daarop volgende parlementsverkiezingen - in 1977 respectievelijk 1976 - verloren deze kabinetten hun meerderheid. Ze werden opgevolgd door centrum-rechtse kabinetten die zowel in Nederland als in Zweden tot 1982 regeerden.

De jaren tachtig vormden zowel in Nederland als in Zweden de periode van de *no nonsense*-kabinetten: het eerste en tweede kabinet-Lubbers in Nederland (1982-1989) en de drie sociaaldemocratische kabinetten (1982-1991) met de 'rechtse' sociaaldemocraat Feldt als minister van Financiën in Zweden (Ruin 1991). In deze onderzoeksperiode van ruim twintig jaar werden Nederland en Zweden geconfronteerd met drie recessies, namelijk die van 1976-1979, van 1982-1985 en van 1991-1993.

2.3 DE DRIE CASES

De selectie van de drie cases is gebaseerd op een combinatie van twee methoden. Allereerst vond een selectie op 'uitkomst' (succes versus geen succes) plaats. Toevallige factoren kunnen echter van grote invloed zijn op deze 'gevolg-oorzaak'-methode. Daarom werd een theoretische selectie toegevoegd. De methode bestaat uit de selectie van een aantal theoretische factoren die de uitkomst kunnen verklaren ('oorzaak-gevolg'-methode). Deze factoren corresponderen met het raamwerk van het theoretische verklaringsmodel (zie paragraaf 2.2.1).

De gecombineerde selectie-methode leverde voor Nederland de Jeugdwerkgarantie-wet (geen succes) en het Bouwvakwerk-convenant (succes) op. Wegens tijdgebrek werd de succesvolle *Uddevalla-package deal* de centrale Zweedse casus. De opmerkingen in hoofdstuk 8 over 'Zweden in de jaren negentig' kunnen echter worden beschouwd als een ad hoc-toevoeging van een falende Zweedse besluitvorming.

2.3.1 Centrale Zweedse casus: het Uddevalla-pakket uit 1985

De Zweedse regering presenteerde in januari 1985 een aantal beleidsmaatregelen die als oplossing dienden voor de dreigende massawerkloosheid en afkalvende werkgelegenheid in het Göteborg-district als gevolg van de sluiting van

de Uddevalla-scheepswerf. Het belangrijkste onderdeel van het beleidspakket was de *package deal* tussen de regering en het Volvo-concern. Als eigenaar van de failliete scheepswerf in Uddevalla was de overheid gebaat bij een efficiënte en effectieve aanpak van de problemen in gemeente en regio. Volvo werd op dat moment geconfronteerd met facilitaire problemen (tekort aan productiehallen en machines) waardoor steun van de overheid gezocht werd. Ondanks de recessie in de nationale economie in de eerste helft van de jaren tachtig, steeg de export van Zweedse personenauto's ¹. De buitenlandse vraag oversteeg Volvo's productiecapaciteit waardoor uitbreiding noodzakelijk werd. Financiering van een dergelijke diepte-investering maakte hulp van de overheid noodzakelijk. In deze situatie besloten beide partijen tot samenwerking. Het resultaat was een *package deal*. Bij de formulering en implementering van het arbeidsmarkt- en industriepolitieke deel van het Uddevalla-pakket waren andere actoren betrokken. De belangrijkste hoofdrolspelers waren de bonden en de werkgeversvertegenwoordiger van de Uddevallawerf, de gemeente Uddevalla, de regionale en nationale arbeidsvoorziening, een departementale werkgroep en de provincie Göteborg.

De keuze voor het Uddevalla-pakket als Zweedse casus is gebaseerd op de conclusies van Czada's onderzoek *'Wer hat Macht in Schweden? Strategien der Verbände und Strukturen der Interessenvermittlung'* (1989). Centraal in deze studie staan de relaties tussen overheid, bedrijfsleven en belangenorganisaties. Czada concludeert dat in Zweden 1) de interactie tussen actoren niet uitsluitend plaatsvindt - zoals het neocorporatisme veronderstelt - op centraal niveau, maar dat er sprake is van een dicht interactie-netwerk tussen alle betrokken niveaus, en 2) deze netwerk-samenwerking van doorslaggevende betekenis is bij de realisatie van grote overheidsprojecten. In een voetnoot illustreert de auteur zijn bevindingen met een verwijzing naar de succesvolle aanpak van de scheepswerfcrisis in Uddevalla. Details en achtergrondinformatie vermeldt het onderzoek niet.

Wetenschappelijke studies over deze casus bleken in Nederland moeilijk opspoorbaar. Wel was sprake van een enkele summiere verwijzing. Zo berichtte het tijdschrift *European Industrial Relations Review* (EIRR) in het januarinummer van 1990 onder de kop *'The full employment miracle in Sweden'* over *'measures taken in concert with large and succesful companies to create new jobs in regions where traditional industries were in decline. This policy has been employed particularly in the cases of the textiles and clothing industries and, more recently, in steel and shipbuilding'* (p.22). De nieuwsgierigheid naar de gebeurtenissen rond de failliete scheepswerf was daarmee versterkt.

1 Een belangrijk deel van de autoproductie van Volvo en Saab bestaat uit luxe-personeelauto's, een snelgroeiend marktsegment in de VS, in de beginjaren tachtig. De hoge statusgevoeligheid van de merken Volvo en Saab in de VS betekende een forse stijging van de Zweedse export naar de VS. Het marktaandeel van Volvo ten opzichte van Saab is op de thuismarkt en op de internationale markt echter beduidend groter.

Dit persoonlijke motief en het bestaande hiaat in wetenschappelijke informatie maakte de zaak-Uddevalla tot een interessante case-study.

'Uddevalla' is een exemplarisch voorbeeld voor de Zweedse wijze van anticiperen en het oplossen van problemen. De anticiperende houding van de Zweedse actoren blijkt uit de frequente informele bijeenkomsten van de politieke en economische elite in de conferentieoordneden Haga en Harpsund (Gyllenhammar 1991 en Ruin 1991). Prominent op de agenda stonden onderwerpen zoals dreigende loonexplosies en hun gevolgen voor export-industrie en werkgelegenheid, werknemersfondsen en de felle agitatie van de werkgevers en de grote staking in 1980. Bij acute problemen is er sprake van '*big problems [] big solutions*' (Premfors 1991, p.84). Omvangrijke overheidsprogramma's, het betrekken van alle belanghebbenden bij de opzet en uitvoering van deze programma's en de hechte samenwerking vormen de centrale kenmerken van deze aanpak. Premfors gebruikt de reorganisatie-operatie in de Zweedse publieke sector - midden jaren tachtig - als testcase voor deze aanpak. Ook de zaak-Uddevalla hoort in dit rijtje thuis. Het is het meest aansprekende voorbeeld van de typische Zweedse aanpak.

2.3.2 Eerste Nederlandse casus: de Jeugdwerkgarantie-wet uit 1992

Deze casus richt zijn aandacht op één van de kernproblemen van de Nederlandse werkloosheid, namelijk de jeugdwerkloosheid. De bestrijding van jeugdwerkloosheid is sinds het kabinet-Den Uyl (1973-1977) een terugkerend beleidsvoornemen. Ondanks de politieke agendering en het geïmplementeerde beleid blijft de Nederlandse jeugdwerkloosheid echter op een hoog structureel niveau steken.

Dalende trends in het percentage jeugdige werklozen (16 tot 25-jarigen) lijken eerder samen te hangen met demografische ontwikkelingen en de conjunctuurbarometer dan met een daadkrachtig jeugdwerkloosheidsbeleid. Een beter inzicht in het overleg- en besluitvormingsproces rond jeugdwerkloosheidsplannen kan daarom van nut zijn.

Gekozen is voor de bestudering van één van deze plannen: het Jeugdwerkgarantie-plan, een wetsinitiatief van minister de Koning (SZW) uit het tweede kabinet-Lubbers (1986-1989). Met de publicatie in het Staatsblad in september 1991 werd het JWG-plan 'wet'. De landelijke invoering van de Jeugdwerkgarantiewet (JWG) vond plaats op 1 januari 1992. Het JWG-plan is een geschikte casus omdat het plan expliciet gepresenteerd werd als nieuwe beleidsaanpak en als antwoord op het bestaande beleidsinstrumentarium dat (te) weinig effect opleverde². De regering en de arbeidsmarktpartijen conclu-

2 Het JWG 'onderscheidt zich in een belangrijk opzicht van voorgaande plannen voor bestrijding van de jeugdwerkloosheid' (TK 19 555, 1985-1986, nr 1, p. 71) en heeft 'een geheel eigen en - voor Nederland - nieuw karakter' (TK 21 352, 1989-1990, nr 3, p. 3).

deerden dat het bestaande beleid een aanzienlijke groep jeugdige werklozen niet bereikte. Als oorzaak werd het zogenaamde afromingseffect van de bestaande regelingen genoemd. Er was namelijk sprake van een selectieve aandacht voor de groep 'kansrijke werkloze jongeren' vanwege de hogere slaagkans van bemiddeling en scholing. Integratie van het bestaande scholings-, inkomens- en arbeidsmarktbeleid voor jongeren in combinatie met een laatste kans-mogelijkheid voor jongeren die buiten deze trajecten vallen, werd als de oplossing gepresenteerd. Deze 'sluitende aanpak' - in combinatie met de werkgarantie - geldt als de kern van het Jeugdwerkgarantieplan.

2.3.3 Tweede Nederlandse casus: het Bouwvakwerk-convenant uit 1989

Het uit mei 1989 daterende convenant tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties in de bouwsector en de overheid betreft een nieuwe bedrijfstakgewijze aanpak van de arbeidsvoorziening. De aanleiding voor deze gezamenlijke aanpak was de hoge structurele werkloosheid in de bouwsector in de eerste helft van de jaren tachtig. Werkgelegenheidsconvenanten blijken dus ook in Nederland mogelijk te zijn. Sterker nog, het bleef niet bij een 'papieren tijger'. De betrokken partijen gingen direct aan de slag met de uitvoering van de afspraken. Deze resolute aanpak maakte het mogelijk dat bij de start van de jaren negentig 'de werkloosheid nagenoeg verdwenen was' (Schuller 1990).

Bouw-vak-werk (BVW) is de spreekwoordelijke uitzondering die de Nederlandse regel bevestigt: van een patstelling in het overleg- en besluitvormingsproces is geen sprake terwijl de overlegstructuur en -cultuur in de bouwsector op essentiële punten van de algemene Nederlandse praktijk verschilt. Ook de studie van Vulperhorst (1989) wees uit dat het BVW-convenant het product was van een pragmatische samenwerking tussen bouwwerkgevers en -bonden in een fijnmazige structuur van bedrijfstakorganen. Ondanks uiteenlopende belangen kon het werkloosheidsprobleem aangepakt worden, omdat 1) een koppeling werd gemaakt met de herstructurering van de sectorale arbeidsvoorziening ('uitruil') en 2) de bedrijfstakorganen - bevolkt door een vaste kern van vertegenwoordigers - en het omvangrijke informele circuit veel gelijkenis vertonen met de 'persoonlijke netwerken'.

Het BVW-convenant is bovendien interessant omdat de bouwwerkloosheid - net als de jeugdwerkloosheid - een groot aandeel had in de totale werkloosheid aan het begin van de jaren tachtig. Daarnaast behoren zowel de thematiek van de jeugdwerkloosheid als het sectorspecifieke beleid in de bouw tot de hoofdpeilers van het kabinetsbeleid (Hupe 1992)³.

3 Het werkgelegenheidsbeleid van de Nederlandse overheid is een twee sporen-beleid: 1) een werkloosheidsbeleid, bijvoorbeeld de jeugdwerkplannen, en 2) een beleid dat gericht is op behoud en herstel van werkgelegenheid, zoals via het bouwbeleid (Hupe 1992, p. 65).

2.4 DE OPBOUW VAN HET BOEK

In het **inleidende deel** (hoofdstuk 1) werd kennis gemaakt met het paradoxale karakter van de Nederlandse werkloosheid. Aan de ene kant is werkloosheidsbestrijding één van de beleidsprioriteiten van regering en arbeidsmarktpartijen en aan de andere kant is er sprake van hoge structurele werkloosheid. Werkloosheid is geen noodlot waartegen niets ondernomen kan worden maar een probleem dat voor een belangrijk deel oplosbaar is. Daarover zijn de hoofdrolspelers van de Nederlandse overleconomie het met elkaar eens. Toch loopt er iets mis tussen beleidsdoel en realiteit. Het perspectief van de politieke besluitvorming biedt niet alleen een geschikt analysekader maar ook een mogelijke verklaring voor bovenstaande paradox.

Ook in Zweden staat de werkloosheidsbestrijding prominent op de politieke agenda. Hun beleidsinspanningen resulteerden - tot het begin van de jaren negentig - wél in het laag houden van het werkloosheidsniveau, tot maximaal 3 procent. De politieke immobiliteit in de Nederlandse besluitvorming (paragraaf 2) lijkt haaks te staan op de besluitvormingspraktijk in Zweden. De typische structuur en cultuur van de Zweedse politieke besluitvorming werden in paragraaf 3 van het eerste hoofdstuk kort aangestipt. Deze onbekende kant van het Zweedse model zal bij de analyse van de Nederlandse besluitvorming als vergelijkend perspectief fungeren.

Hoofdstuk 2 gaf een schets van het bestaande werkloosheidsonderzoek. Tevens werd aangegeven hoe de centrale hypothese in paragraaf 2.1. aansluit op zowel de vergelijkende werkloosheidsstudie van Therborn (1985) als op de studie van Braun (1988) over de Nederlandse werkloosheid. De opzet van dit onderzoek kwam in paragraaf 2.3 aan bod. Een drietal keuzes werden verantwoord: de methode van aanpak, de onderzoeksperiode 1973-1994 en de drie cases.

Na deze twee inleidende hoofdstukken volgt nu het **theoretische deel** van het onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt een theoretisch model ontwikkeld aan de hand van twee ideaaltypen van besluitvorming, namelijk het neocorporatistische model en het coherente netwerkmodel. De theoretische vergelijking van de structuur- en cultuurkenmerken van de Nederlandse en Zweedse politieke besluitvorming in hoofdstuk 4 vindt plaats met behulp van de drie dimensies uit het theoretische model. Uit de geconstateerde verschillen en overeenkomsten tussen beide landen worden in paragraaf 4.3.3 een aantal voorlopige conclusies getrokken: de Nederlandse besluitvorming vertoont een aantal essentiële overeenkomsten met het neocorporatistische model terwijl de Zweedse besluitvorming de uitgangspunten van het coherente netwerkmodel dicht benadert.

Het **empirische deel** van het onderzoek omvat de drie case-studies. In de hoofdstukken 5 tot en met 7 worden een drietal concrete besluitvormingspraktijken geanalyseerd. Ook hier fungeert het theoretische model als analysekader. Zo wordt in hoofdstuk 5 het Uddevalla-pakket uit 1985 als centrale

Zweedse casus besproken. Na een korte situatieschets volgt de probleemstelling en de analyse via de drie dimensies uit het theoretische model: *a)* de onderhandelingsmotieven van de sleutelactoren, *b)* het onderhandelingsmechanisme, en *c)* de overlegstructuur. De eerste Nederlandse casus over de besluitvorming rond het Jeugdwerkgarantieplan komt in hoofdstuk 6 aan de orde. De opbouw van deze casus is dezelfde als de Zweedse casus. Hoofdstuk 7 behandelt de tweede Nederlandse casus. Het Bouwvakwerk-convenant tussen de werkgevers en bonden in de bouwnijverheid en de overheid lijkt de uitzondering op de Nederlandse besluitvormingsregel te zijn. Ook deze casus heeft dezelfde opbouw als de twee voorafgaande cases.

Het **slothoofdstuk** (hoofdstuk 8) start met een verfijning van het theoretische model plaats op basis van de onderzoeksresultaten. Daarna volgt in paragraaf 8.2 een opsomming van de conclusies uit de theoretische vergelijking en de case-studies. Op basis van deze conclusies wordt de typologie van de Nederlandse en Zweedse besluitvorming vastgesteld. De geconstateerde structurele en (politiek-)culturele verschillen in besluitvorming blijken het effectiviteitsverschil tussen de Nederlandse en Zweedse besluitvormingspraktijk te verklaren. Maar verklaren ze ook het verschil in werkloosheid in beide landen? Deze vraag over de plausibiliteit van de centrale hypothese wordt beantwoord in paragraaf 8.3. Hoofdstuk 8 sluit af met enkele opmerkingen over de recente ontwikkelingen in Zweden. De grote politieke en economische veranderingen in Zweden sinds het begin van de jaren negentig vragen op zijn minst om een toelichting. De Zweedse economie is niet langer de economische *success story* van weleer: een werkloosheid van 13 procent, het grootste financieringstekort in de OECD-gemeenschap en een nulgroei maken Zweden tot een 'normaal' land. Is de beëindiging van het voor Zweden zo typerende samenspel tussen politiek, belangenorganisaties en bedrijfsleven de oorzaak van de economische problemen of vormden de economische problemen de aanleiding voor het verbreken van de persoonlijke contacten? Deze 'kip of ei'-vraag staat centraal in paragraaf 8.3.2.

3 Het theoretische model

3.1 INLEIDING

Het paradoxale karakter van de Nederlandse werkloosheid werd in hoofdstuk 1 geschetst. Hieruit bleek dat de discrepantie tussen het politieke agendapunt 'werkloosheidsbestrijding' en het hoge structurele werkloosheidsniveau nauw samenhangt met een patstelling in de Nederlandse besluitvorming. De centrale hypothese stelde dat deze situatie van politieke immobiliteit wordt veroorzaakt door de structuur en cultuur van de Nederlandse besluitvorming. De Nederlandse bestuurders lijken vast te houden aan een verouderde corporatistische besluitvormingsstructuur die niet langer correspondeert met de huidige politieke cultuur. De plausibiliteit van de hypothese zal worden getoetst met behulp van een **theoretisch model**. Dit model vormt het analyse-instrument voor de theoretische vergelijking tussen de Nederlandse en Zweedse besluitvorming (hoofdstuk 4) en voor de drie studies van concrete besluitvormingssituaties (hoofdstukken 5 t/m 7).

Het theoretische model is opgebouwd rond drie 'dimensies' van besluitvorming, namelijk:

1. de actoren en hun onderhandelingsmotieven (cultuur),
2. het onderhandelingsmechanisme (cultuur), en
3. de besluitvormingsstructuur.

Onderhandelingsmotieven refereren aan het geheel van intenties, eisen en belangen waarmee de onderhandelende actoren deelnemen aan de besluitvorming. Zo kunnen de onderhandelaars van mening zijn dat er sprake is van een gemeenschappelijk probleem zonder het eigenbelang uit het oog te verliezen. Misschien staat een collectief belang op het spel waaraan ieder zijn steentje wil bijdragen. Een actor kan ook onderhandelingen initiëren om het eigen particuliere belang veilig te stellen. Hierbij kan al dan niet rekening worden gehouden met eventuele conflicterende belangen van de overige betrokkenen. Kortom, de motieven kunnen variëren van het eigenzinnig doordrukken van het eigenbelang tot een meer sociale attitude zoals rekening houden met anderen, het besef van wederzijdse afhankelijkheid en van gedeelde verantwoordelijkheid. Afhankelijk van deze onderhandelingsmotieven -oftewel inzet- zal het besluitvormingsproces meer of minder getuigen van samenwerking tussen de actoren.

Het *onderhandelingsmechanisme* is de methode waarmee de onderhandelaars proberen tot besluitvorming te komen. Afhankelijk van het onderhandelingsmotief kan een besluit tot stand komen via een uitruil van eisen en belangen, via het formuleren van de grootste gemeenschappelijke deler (compromis

van het 'halverwege komen'), via een grote eensgezindheid (consensus) of via het eenzijdig opleggen van een standpunt aan de ander.

De *besluitvormingsstructuur* wordt gekarakteriseerd door de institutionalisatiegraad en door de mate van direct persoonlijk contact tussen de sleutelactoren ('korte lijnen'). Bij een hoge institutionalisatiegraad is er sprake van een besluitvorming met veel regels (vergaderschema, notulen, officiële vertegenwoordiging etc.) die plaatsvindt in formele fora, zoals advies- en overlegorganen en vaste onderzoekscommissies. Een lage graad van institutionalisatie impliceert een voorkeur voor het persoonlijke - vaak informele - circuit en voor tijdelijke arrangementen. De persoonlijke contacten tussen bestuurders en andere sleutelactoren zijn bovendien vrijwillig, dus niet verplicht of opgedrongen.

Het theoretische model bestaat uit twee ideaaltypen van besluitvorming over sociaal-economische vraagstukken, namelijk het *neocorporatisme* en het *coherente netwerkmodel*. De keuze voor het neocorporatistische model is gebaseerd op zijn grote bekendheid en invloed in wetenschap en politiek. Het tweede model is een geconstrueerd alternatief ideaaltype.

Het uitgangspunt van het (overkoepelende) theoretische model sluit aan bij het basiskennmerk van de moderne welvaartsstaat, namelijk het gezamenlijk besturen van staat en economie door de overheid en de maatschappelijke belangenorganisaties (Kuypers 1992, Nelissen 1992). Deze samenwerking werd noodzakelijk door de toenemende verstrengeling van de publieke en private sector. De twee ideaaltypen gaan beiden uit van de noodzaak tot samenwerking tussen overheid en belangenorganisaties bij het besturen van de nationale economie. Neocorporatisten spreken hierbij van '*sharing in the management of the economy*' (Katzenstein 1985, Williamson 1989) terwijl het coherente netwerkmodel de term '*governance*' van Marin (1990) adopteert. De uiteenlopende interpretaties van samenwerking, onderhandelingsmotieven, onderhandelingsmechanismen en besluitvormingsstructuren zullen in de nu volgende paragraaf worden besproken.

3.2 HET NEOCORPORATISME EN HET COHERENTE NETWERKMODEL

3.2.1 De standaardbegrippen uit het neocorporatisme

De neocorporatistische theorie bestaat niet, net zo min als één neocorporatistisch vocabulaire. De vele invalshoeken en interpretaties en de steeds wijzigende definities zijn het gevolg van het *trial and error*-proces waaraan de neocorporatistische theorievorming in de afgelopen twintig jaar is onderwor-

pen ¹. Toch zijn een aantal begrippen aan te wijzen die door de meeste vooraanstaande neocorporatisten worden gebruikt, namelijk *cooperation*, *concertation*, *consensus* en *consultation*.

De eerste twee begrippen staan centraal in Schmitter's definitie van neocorporatisme. Volgens deze theoreticus is neocorporatisme méér dan alleen maar pure belangenbehartiging of een manier van beleidsformulering. Het betreft '*concerted-cooperative action*' (Schmitter 1979, p. 4) door de overheid, de vakbeweging en de werkgevers (*the social partners*) bij zowel de beleidsformulering als de implementatie van het gekozen sociaal-economisch beleid. Het doel van de geregiseerde samenwerking (*concerted cooperation*) is het continueren van de politieke stabiliteit en het verhogen van de effectiviteit van het macro-economische beleid.

De basisvoorwaarde voor deze samenwerking is een context van sociale harmonie (Jessop 1979). Deze specifieke vorm van samenwerking duidt op een zogenaamde *solidaristische samenwerking*. Volgens de meeste neocorporatisten maken overheid, vakbeweging en werkgevers hun particuliere belangen ondergeschikt aan het bereiken van het collectieve belang vanwege het bewustzijn 'in het zelfde bootje te zitten' (Katzenstein 1984). Politieke stabiliteit en economische effectiviteit dwingen de drie actoren weliswaar tot samenwerken maar tegelijkertijd is hun samenwerking een uitdrukking van solidariteit en consensus. Het bestaan van eigenbelang en tegenstrijdige belangen wordt niet ontkend. Echter, ze zullen in de solidaristische samenwerking opgaan in '*national interests*' en in een '*longer-term collective view of the economy*' (Williamson 1989, p. 215). Lehmbruch (1979) spreekt in dit verband van '*an active orientation of autonomous groups towards collective goals*' en een '*basic harmonic outlook*' (p. 172). Deze politieke cultuur onder de bestuurders van overheid, vakbeweging en werkgevers is het resultaat van het voortdurend benadrukken van de wederzijdse afhankelijkheid.

Het mechanisme van de solidaristische samenwerking is de '*consensual ideological premise*' (Lehmbruch 1979, p. 55), oftewel de 'consensus'. Ondanks het frequente gebruik wordt het consensus-begrip niet expliciet gedefinieerd. Consensus lijkt nauw samen te hangen met het streven naar unanimiteit over analyse en aanpak van sociaal-economische problemen en vraagstukken. De neocorporatisten gaan ervan uit dat deze consensus bereikt kan worden door - vooral veel en lang - overleg te plegen (*consultation*, oftewel *negotiation* of *top-level bargaining*). Overleg en besluitvorming vinden op centraal niveau plaats, bij voorkeur in *geïstitutionaliseerde arrangementen* zoals vaste overlegfora en adviesorganen. De neocorporatistischen benadrukken het belang van formele verhoudingen, zowel wat betreft de besluitvormingsstructuur als de status van de onderhandelingspartijen. Daarom is het essentiële kenmerk van neocorporatisme niet de ad hoc- en persoonlijke contacten die overheids-

1 Schmitter's essay '*Still the century of corporatism?*' uit 1974 wordt in brede kring gezien als de eerste serieuze poging om een samenhangend neocorporatistisch model te ontwikkelen (zie Williamson 1989).

vertegenwoordigers onderhouden met de vertegenwoordigers van vakbeweging en werkgevers maar hun formele en structurele contacten met: '*a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state*' (Schmitter 1974, p. 123).

De neocorporatistische besluitvorming is in hoge mate effectief - aldus de neocorporatisten - omdat de prioritering van het collectieve belang (d.w.z. gezonde nationale economie en politieke stabiliteit) boven de korte termijnen van het eigenbelang een probleemloze en snelle consensus vergemakkelijkt. Behalve de prioriteit van het collectieve belang voegen Crouch (1983) en Grant (1985) een tweede element toe waardoor de effectiviteit wordt gegarandeerd: een gedisciplineerde achterban van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties. Door de centralistische en hiërarchische structuur van hun organisaties zijn de bestuurders verzekerd van een volledig mandaat bij de besluitvorming en de uitvoering. Williamson (1989) concludeert hieruit dat '*corporatism is not policing by consent, but policing by imposition*' (p. 14).

Uit deze schets komt duidelijk naar voren dat de neocorporatistische standaardbegrippen interpretaties zijn van de drie dimensies van het theoretische model. Resumerend: het neocorporatisme baseert het gezamenlijke bestuur van overheid en arbeidsmarktpartijen op een solidaristische samenwerking, met:

- collectieve belangen als het dominerende onderhandelingsmotief,
- consensus als onderhandelingsmechanisme, en
- institutionele arrangementen als de dominante besluitvormingsstructuur.

In de volgende paragraaf komen de kernbegrippen van het tweede ideaaltypische besluitvormingsmodel aan bod: het coherente netwerkmodel.

3.2.2 De kernbegrippen uit het coherente netwerkmodel

Ook het coherente netwerkmodel gaat als besluitvormingstype uit van een gedeelde verantwoordelijkheid van de betrokken actoren bij het besturen van de nationale economie. Hun samenwerking is gebaseerd op zakelijkheid en probleemgerichtheid en niet op solidariteit, zoals de neocorporatistische theorie stelt. De Leidse bestuurskundige Rosenthal (1988) benadrukt de centrale rol van het eigenbelang in de politieke besluitvorming. In plaats van 'blind achter het goede doel aanlopen' (p. 14) gaat de auteur in zijn bureaupolitieke model uit van actoren met standpunten die - behalve door institutionele en organisatorische belangen - vooral door eigenbelang worden bepaald. De noodzaak tot samenwerken en het eigenbelang als drijfveer in deze samenwerking veronderstellen een speciale vorm van samenwerking. Het coherente netwerkmodel spreekt van een *antagonistische samenwerking*². Deze samenwer-

2 De term is ontleend aan Marin (1990) maar komt oorspronkelijk uit de theorie van de *collectieve actie* (Mancur Olson 1965).

kingsvorm is al oud. Uit de geschiedenis van de moderne welvaartsstaat zijn immers veel voorbeelden te noemen van samenwerking tussen oppositionele groepen. Met altruïsme heeft dit niets te maken. Het hoofdmotief blijkt het eigenbelang - in combinatie met wederzijdse afhankelijkheid - te zijn (De Swaan 1989).

De onderhandelaars bepalen in hoge mate het succes van de samenwerking door deze als wenselijk ('wat kunnen anderen voor mij betekenen?') en haalbaar ('wat heb ik anderen te bieden?') te beschouwen. Behalve het eigenbelang speelt dus ook het wederzijdse voordeel een essentiële rol bij een geslaagde samenwerking. Is deze afwezig, dan kan samenwerking volgens Rosenthal (1988) slechts tot teleurstellingen leiden. Resumerend: in het coherente netwerkmodel vormt de realisatie van het eigenbelang in combinatie met het wederzijdse voordeel het primaire onderhandelingsmotief.

Het hierbij horende onderhandelingsmechanisme is de *politieke uitruil*. Binnen het wetenschappelijke vocabulaire werd het begrip 'ruil' voor het eerst gebruikt door economen. Hun onderzoeksobject - de economie - speelt zich af op de markt van vraag en aanbod. Zonder transacties (oftewel ruil) functioneert deze markt niet. Daarna volgde de toepassing van het ruil-begrip in andere sociaal-wetenschappelijke disciplines (zie overzicht Mayntz 1992). De politieke uitruil binnen het coherente netwerkmodel is ontleend aan het *Generalized Political Exchange*-concept van Marin (1990)³. Met behulp van dit concept is het 'politieke uitruil'-begrip uitgewerkt tot een onderhandelingsmechanisme dat door oplossingsgerichte onderhandelaars wordt toegepast. In het coherente netwerkmodel bezit de politieke uitruil de volgende kenmerken:

1. De besluitvormers die het ruilmechanisme toepassen, zijn niet alleen de - rijksoverheid en de vertegenwoordigers van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties. Op centraal niveau kunnen naast deze traditionele actoren ook andere - centraal georganiseerde - actoren betrokken zijn. Denk bijvoorbeeld aan de belangenbehartigers van gemeenten, ouderen en de landbouwsector. De centrale overheid bestaat bovendien niet alleen uit de vertegenwoordigers van het openbare bestuur: regering en departementale ambtenarij. Ook bijvoorbeeld de Centrale Bank en de nationale 'rekenmeesters' - zoals het Centraal Planbureau en het Centraal Bureau van de Statistiek - kunnen potentiële actoren in het besluitvormingsproces zijn. Afhankelijk van de thematiek kunnen ook actoren uit lagere bestuursniveaus - zoals bedrijfstakorganisaties en regionale overheidsinstanties - deelnemen aan de besluitvorming op centraal niveau. De rest-categorie van mogelijke deelnemers aan het besluitvormingsproces bestaat uit onafhankelijke deskundigen die vanwege hun expertise en onafhankelijkheid geraadpleegd worden, zoals bijvoorbeeld vooraanstaande wetenschappers, oud-topambtenaren en *captains of industry*.

3 De term '*generalized*' refereert aan de samenhang tussen de sociaal-economische beleidsterreinen.

2. Bij de uitruil zijn verschillende beleidsterreinen betrokken. Dit hangt samen met *a)* de onderlinge samenhang tussen sociaal-economische beleidsterreinen, *b)* de verschillende (beleids-)raakvlakken van sociaal-economische vraagstukken (werkloosheidsbestrijding betreft loon-, arbeidsmarkt-, industrie- en sociaal zekerheidsbeleid), en *c)* het principe van het directe wederzijdse voordeel ('voor wat, hoort wat') dat kosten en baten voor alle betrokkenen veronderstelt waardoor de uitruil onmogelijk op slechts één beleidsterrein betrekking heeft. Er valt dan immers niet genoeg uit te ruilen. Zo geeft loonmatiging als bijdrage van de vakbeweging aan de werkloosheidsbestrijding de andere actoren weinig ruimte voor een tegemoetkoming op dit beleidsterrein. Hun ruilbijdrage zal dan ook bestaan uit initiatieven op andere beleidsterreinen, zoals het scholingsbeleid en het arbeidsvoorwaardenbeleid. Overigens komen voor het uitruilproces niet alleen beleidsprioriteiten in aanmerking maar alle zaken die actoren baten opleveren, dus ook kennis, informatie en ervaring.
3. De vorm van de uitruil is afhankelijk van de probleemsituatie. Acute crisisdreigingen vereisen onmiddellijke actie. *Package deals* en convenanten betekenen vaak tijdswinst. Actoren kunnen snel zaken doen terwijl het starten van het wetgevingsproces een relatief lange voorbereidingstijd vergt. Pakketovereenkomsten en convenanten bevatten bovendien concrete afspraken die niet in een wet geregeld kunnen worden. Zo kan de overheid een onderneming niet wettelijk verplichten tot het bouwen van een nieuwe vestiging op een specifieke locatie. Daar kan met de betreffende onderneming wel over onderhandeld worden. Deze vorm van uitruil is concreet en direct: behalve concrete (ruil-)afspraken wordt de uitruil op korte termijn gerealiseerd. Axelrod (1990) spreekt dan van een *tit for tat*-ruil. Ook in de overige (niet-acute) besluitvormingssituaties komt besluitvorming via een politieke uitruil tot stand. Eenduidige en concrete afspraken kunnen worden gemaakt over aanpak, inhoud en verantwoordelijkheid. In tegenstelling tot de pakket- en conventantoplossingen is er nu sprake van een indirecte uitruil. Dit wil zeggen dat de kosten en baten voor de betrokkenen pas op langere termijn realiseerbaar (lees: zichtbaar) zijn. Vertrouwen in elkaars integriteit en (machts-)positie is in dergelijke gevallen extra belangrijk.

De politieke besluitvorming vindt volgens het coherente netwerkmodel vooral in de zogenaamde *persoonlijke netwerken* plaats. Deze netwerken referen aan het persoonlijke - dus directe - karakter van de contacten tussen besluitvormers. Met 'persoonlijk' wordt niet 'persoonsgebonden' bedoeld, hoewel dit wel een gevolg kan zijn. De kans is immers aanwezig dat de 'korte communicatielijnen' tussen sleutelactoren bij een hoge intensiteit en frequentie en gedurende een lange periode steeds meer persoonsgebonden worden. Deze persoonsgebondenheid kan problemen veroorzaken bij het vertrek van een sleutelactor. Behalve het persoonlijke karakter kenmerkt het persoonlijke netwerk zich door:

1. het wederzijdse vertrouwen tussen de actoren,
2. het informeel-zakelijke karakter van het contact, en
3. de gemeenschappelijke achtergrondkenmerken van de sleutelactoren.

Allereerst zullen de contacten tussen de vertegenwoordigers van overheid, bedrijfsleven en belangenorganisaties pas uitgroeien tot persoonlijke netwerken indien er sprake is van wederzijds vertrouwen in elkaars bereidheid tot het aanpakken van het probleem, in elkaars capaciteit en machtspositie om pragmatisch en oplossingsgericht te opereren en in elkaars persoonlijke integriteit. Wederzijds vertrouwen is dus een noodzakelijke voorwaarde voor persoonlijke contacten tussen de sleutelactoren. Het hoofdmotief voor het aangaan van dergelijke contacten is de noodzaak van een gezamenlijke aanpak van het probleem (bijvoorbeeld werkloosheid).

Het tweede kenmerk - namelijk informaliteit - roept bij velen de associatie met 'achterkamertjespolitiek' op. Het coherente netwerkmodel gebruikt de term 'informeel' echter als aanduiding voor een situatie waarin actoren zonder publiek, regels en structuren met elkaar in contact treden om problemen en patstellingen op te lossen, informatie uit te wisselen en standpunten toe te lichten. Het aanvankelijke ad hoc-karakter van het informele treffen zal structureler worden naarmate het contact voor alle betrokkenen bevredigend is (*success breeds success*). Favoriete 'ontmoetingsplekken' zijn de wandelgangen, de telefoon en - zo nu en dan - de bistro. Zakelijke motieven vormen de basis van deze persoonlijke contacten.

Ten derde zullen gemeenschappelijke achtergrondkenmerken van de sleutelactoren het ontstaan van persoonlijke netwerken stimuleren. Deze kunnen van intellectuele, vriendschappelijke of politiek-ideologische aard zijn. Zo vergroot eenzelfde intellectuele achtergrond⁴ de kans op een vergelijkbare analyse van en visie op het besturen van de nationale economie (Lehmbruch 1984) zonder dat de politieke voorkeur van de actoren een belangrijke rol speelt. Zulke persoonlijke contacten zullen relatief makkelijk uitgroeien tot persoonlijke netwerken, vooral bij actoren met een vergelijkbaar functieniveau (eerste of tweede echelon bestuurders, beleidsmedewerkers). Het lidmaatschap van dezelfde coterie, sportclub of studentenclub schept niet alleen een kameraadschappelijke band tussen betrokkenen. Bij frequent gebruik in het zakelijke verkeer groeien ook deze informele contacten uit tot persoonlijke netwerken. Bij een gemeenschappelijke politieke achtergrond is er sprake van betrokkenheid bij hetzelfde '*political camp*' (Lehmbruch 1984), 'zuil' (Lijphart 1979),

4 Bedoeld wordt hier: dezelfde universiteit, studierichting of studentencorps. Specifieke universiteiten in Groot-Brittannië, Frankrijk, Verenigde Staten en Japan staan in hoog aanzien vanwege hun recruteringsfunctie van de toekomstige economische en politieke elite. Denk aan Oxbridge, Ecole Nationale d'Administration, Harvard en Todai. Het spreekt voor zich dat dezelfde studieperiode - dus generatiegenoten - een bijkomstig voordeel is.

'*political subculture*' (Almond en Verba 1963) of 'segment' (Lijphart 1984). Met andere woorden: de actoren zijn lid van een politieke partij, een belangenorganisatie of een culturele organisatie die politiek-ideologisch aan elkaar gelieerd zijn. Het bekendste voorbeeld zijn de Nederlandse zuilen ten tijde van de pacificatie-democratie (Lijphart 1979). Deze politiek-ideologische banden kunnen eveneens leiden tot persoonlijke netwerken.

Resumerend: het coherente netwerkmodel baseert het gezamenlijke bestuur van overheid, arbeidsmarktpartijen en overige betrokkenen op een antagonistische samenwerking, met:

- het eigenbelang en het wederzijdse voordeel als de primaire onderhandelingsmotieven,
- de politieke uitruil als het onderhandelingsmechanisme, en
- het directe persoonlijke contact in persoonlijke netwerken als de favoriete besluitvormingsstructuur.

In de nu volgende slotparagraaf zullen de kernbegrippen van het neocorporatisme en het coherente netwerkmodel schematisch worden weergegeven.

3.3 CONCLUSIES

Het uitgangspunt van beide ideaaltypische besluitvormingsmodellen is de gedeelde verantwoordelijkheid van overheid, werknemers en werkgevers (en overige betrokkenen) bij het besturen van de nationale economie. Deze overeenkomst vormt de basis van het theoretische model. Besturen is besluiten nemen (Ringeling 1979). De structuur en cultuur van besluitvorming in de twee modellen wijken van elkaar af. De interpretaties van de drie dimensies uit het theoretische model maken dit duidelijk. Het volgende schematische overzicht zet de verschillen nogmaals op een rij.

	NEOCORPORATISTISCHE MODEL	COHERENTE NETWERKMODEL
De actoren en hun onderhandelingsmotieven	Solidaristische samenwerking op basis van collectieve belangen	Antagonistische samenwerking op basis van eigenbelang en wederzijds voordeel
Het onderhandelings- mechanisme	Consensus	Politieke uitruil
De besluitvormings- structuur	Geïstitutionaliseerde arrangementen	(Informeel) persoonlijke netwerken

Een op neocorporatistische leest geschoeide samenwerking tussen overheid en arbeidsmarktpartijen biedt volgens het corporatistische model voldoende garantie om flexibel te effectieve kun effectieven anticiperen op externe shocks, zowel in termen van een effectieve besluitvorming als van een effectieve implementatie van de afgesproken beleidsaanpak. Het coherente netwerkmodel is als het ware het spiegelbeeld van het neocorporatistische model. In dit alternatieve besluitvormingsmodel staan de belangentegenstellingen op sociaal-economisch terrein voorop. De betrokken actoren zullen niet gauw geneigd zijn hun eigenbelang ondergeschikt te maken aan algemene en collectieve belangen. Een effectieve besluitvorming is volgens het coherente netwerkmodel ondanks de dominantie van het particuliere belang mogelijk omdat het principe van het wederzijdse voordeel via uitruilen ('voor wat, hoort wat') wordt toegepast. Voor beide ideaaltypen geldt dat de effectiviteit van de besluitvorming alleen gewaarborgd is wanneer de besluitvormingsstructuur correspondeert met de bijbehorende politieke cultuur.

Nederland en Zweden vormen interessante test-cases voor het theoretische model. Beide landen worden in neocorporatistische studies bestempeld als de corporatistische landen bij uitstek (Lehmbruch 1979). Het predikaat 'corporatistisch' duidt op de structurele deelname van vakbeweging en werkgevers aan de besluitvorming over het sociaal-economische macrobeleid. De Nederlandse en Zweedse praktijk tonen inderdaad een dergelijke betrokkenheid. Het - tot voor kort - grote verschil in werkloosheid en in arbeidsparticipatie tussen Nederland en Zweden maakt duidelijk dat deze structurele betrokkenheid van de arbeidsmarktpartijen een onvoldoende garantie is voor een effectieve besluitvorming en aanpak van economische problemen. Een kijkje in de keuken van de Nederlandse en Zweedse besluitvorming is daarom noodzakelijk om mogelijke verschillen in structuur en cultuur op te sporen. Deze exercitie wordt in hoofdstuk 4 ondernomen.

De structuur- en cultuurkenmerken beïnvloeden de effectiviteit van de politieke besluitvorming. Ceteris paribus bestaat er een positieve correlatie tussen de effectiviteit van de besluitvorming en een effectieve beleidsaanpak, bijvoorbeeld een succesvolle bestrijding van de werkloosheid. De werkhypothese voor de drie case-studies (hoofdstuk 5 t/m 7) is dat de Nederlandse besluitvorming op neocorporatistische leest is geschoeid terwijl de Zweedse besluitvormingspraktijk overeenkomsten vertoont met het coherente netwerkmodel. De paradoxale werkloosheidssituatie in Nederland kan het gevolg zijn van het onvoldoende aansluiten van de veranderde politieke cultuur op de neocorporatistische besluitvormingsstructuur (*sleeping corporatism*) terwijl de Zweden de traditie van volledige werkgelegenheid lange tijd in stand konden houden door het persoonlijke en pragmatisch-zakelijke samenspel tussen de bestuurders uit overheid, politiek, bedrijfsleven en belangenorganisaties te vertalen in een bijpassende besluitvormingsstructuur en -cultuur.

4 Politieke besluitvorming in Nederland en Zweden

4.1 INLEIDING

De politiek-filosofische grondslag van de parlementaire democratie wordt gevormd door de *Trias Politica*. De Franse staatsrechtgeleerde Montesquieu ontwikkelde in de achttiende eeuw deze leer die een politieke machtscheiding voorstaat tussen parlement, regering en rechtspraak (Van der Pot en Donner 1977). De wetgevende taak van het parlement, de uitvoerende taak van de regering en de rechtsprekende taak van het justitiële apparaat vormen de *checks and balances* van het politieke stelsel, doordat: '*held by different hands and never united under control of the same man or body of men, and [] none of these three branches should have the power to coerce or override either of the other two*' (Finer 1970, p. 71).

De moderne welvaartsstaat wijkt van deze blauwdruk af. Tegenwoordig wordt de wetgevende functie vooral door de regering uitgeoefend. Het parlement beschikt namelijk over onvoldoende specialistische kennis, tijd en middelen om aan de toenemende complexiteit van de samenleving het hoofd te bieden. De regering daarentegen kan gebruik maken van de onder haar ressorterende ministeries. De hier aanwezige expertise en ervaring wordt aangevuld met informatie, afkomstig van de contacten met belangengroepen en andere organisaties 'uit het veld'.

De externe contacten op sociaal-economisch terrein zijn uitgroeid tot een structurele betrokkenheid van werkgevers en werknemers bij het politieke besluitvormingsproces. Behalve de overheid zijn dus ook de arbeidsmarkt-partijen verantwoordelijk voor de besluitvorming en uitvoering van het sociaal-economische macrobeleid. Ze besturen met andere woorden gezamenlijk de nationale economie.

Besturen is volgens Ringeling (1976) 'niets anders dan beslissen' (p. 151). Over het waar, door wie en op welke wijze deze beslissingen in Nederland en Zweden tot stand komen, gaat dit hoofdstuk. De analyse zal plaatsvinden aan de hand van de structuur en cultuur van besluitvorming. Waar mogelijk zullen de cultuurkenmerken worden vertaald in de dimensies van 'onderhandelings-mechanisme' en 'onderhandelingsmotieven'.

4.2 DE NEDERLANDSE POLITIEKE BESLUITVORMING

4.2.1 De structuurkenmerken

In Nederland besturen de overheid en de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties gezamenlijk de nationale economie. De Nederlandse variant van besluitvorming rond sociaal-economische vraagstukken wordt vaak aangeduid met de term 'overlegeconomie'. Overleg vindt plaats in de eerste fase van het politieke besluitvormingsproces, de zogenaamde beïnvloedingsfase. In deze fase oefenen 'private actoren' invloed uit op de beleidsvoornemens van de regering zonder besluitvormingsbevoegdheid te bezitten (Van den Bos 1991). Voorbeelden van private actoren zijn vertegenwoordigers van belangenorganisaties en externe deskundigen. De gelijktijdige betrokkenheid van belangenbehartigers én deskundigen in de beïnvloedingsfase impliceert dat in Nederland belangenafhankelijk overleg en onafhankelijk advies niet gesplitst zijn maar door elkaar lopen.

De tweede fase van het politieke besluitvormingsproces is de zogenaamde besluitvormingsfase. Hierin participeren de 'publieke actoren' oftewel de democratisch gekozen politieke ambtsdragers. Zij bezitten wel besluitvormingsmacht (Van den Bos 1991). Dit zijn de leden van de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen¹. In deze fase stuurt de regering een uitgewerkt wetsvoorstel naar de Tweede Kamer. Na de parlementaire behandeling gaat het geaccordeerde wetsvoorstel naar de Eerste Kamer. Hier volgt dezelfde procedure. Bij goedkeuring door de Eerste Kamer wordt het wetsvoorstel wet.

In de beïnvloedingsfase van de Nederlandse politieke besluitvorming domineren de departementsambtenaren en de vertegenwoordigers van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties. Hun machtspositie en functie zal in deze subparagraaf inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van een beschrijving van 1) het Haagse ambtelijke circuit en 2) het overleg- en adviescircuit rond het openbaar bestuur (regering en ambtenarij).

ad 1) Het Haagse ambtelijke circuit

In de Nederlandse Grondwet komen de bevoegdheden en functies van de hoofdorganen van het Rijk uitvoerig aan bod. Dit zijn de Kroon (koning en regering), de Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de vaste adviescolleges, de rechterlijke macht en de lagere lichamen. Over de

1 De term 'politieke actoren' refereert aan alle actoren die betrokken zijn bij de politieke besluitvorming, dus: de private én publieke actoren gezamenlijk (Van den Bos 1991). NB: De departementsambtenaren zijn vanuit hun ondersteunende rol bij het gehele besluitvormingsproces betrokken. Strikt genomen oefenen zij echter geen invloed uit op de besluitvorming en bezitten zij geen besluitvormingsbevoegdheid.

ambtenarij is de Grondwet zwijgzamer. Het apparaat dat ervoor zorgt dat 's Rijks hoofdorganen daadwerkelijk functioneren, wordt min of meer verondersteld (Van der Pot/Donner 1977). De Weberiaanse uitgangspunten van ondergeschiktheid en objectiviteit van de ambtenarij zijn wellicht verantwoordelijk voor de weinig geëxpliciteerde functie en positie van de departementsambtenaar.

Nederland kent het theoretische onderscheid tussen departementen en uitvoeringsorganen. De departementen hebben tot taak de beleidsvoornemens van de regering - en sporadisch van het parlement - te onderzoeken en uit te werken. De beleidsuitvoering berust bij de lagere lichamen, bijvoorbeeld de provincies en de gemeenten. Zowel de beleidsontwikkeling als de beleidsuitvoering veronderstellen een politiek neutrale ambtenarij. Vertaald in 'onderhandelingsmotieven' betekent dit dat de departementsambtenaar zich vooral zal laten leiden door loyaliteit aan de uitvoerende macht, ongeacht de politieke kleur.

Van een neutrale ambtenarij en een strikte scheiding tussen beleidsformulering door departementen en beleidsuitvoering door lagere overheidsorganen is in Nederland echter nog slechts ten dele sprake. Hiervoor zijn een aantal oorzaken te geven:

1. De veranderingen in de maatschappij, de internationalisering en de technologische ontwikkeling hebben tot een uitbreiding van de overheidstaken geleid, met als resultaat:
 - een toenemend aantal rijksdiensten die als onderdeel van een departement met uitsluitend uitvoeringstaken zijn belast, bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, de Rijksbelastingdienst en het Douanewezen (Van der Pot/Donner 1977). Van uitsluitend kleine beleidsformulerende departementen is geen sprake,
 - een meer initiërende rol voor de Haagse departementsambtenaar omdat problemen niet langer uitsluitend door de minister of vanuit het parlement worden gesignaleerd maar ook door een deskundige ambtelijke staf - bijvoorbeeld de Centraal Economische Commissie (CEC) - of een individuele ambtenaar.
2. Beleidsuitvoering is niet altijd een routinematige klus:
 - bij de toepassing kunnen zich allerlei praktische problemen voordoen die om een korte termijn-oplossing vragen. Het terugkoppelen naar de politieke gezagsdragers vergt teveel tijd. Een zekere mate van beleidsvrijheid voor beleidsuitvoerders wordt toegestaan,
 - de uitvoerende instanties opereren 'in het veld' en kunnen daardoor een informatievoorsprong hebben op de beleidsambtenaren ten departementen. Enige beleidsruimte voor de lagere overheidsorganen is dan wenselijk.

De ambtelijke praktijk wijkt kortom af van de gedrags- en functieregels uit de Weberiaanse theorie waarop de Nederlandse Grondwet is gebaseerd. De nu volgende beknopte beschrijving van de besluitvormingspraktijk zal de rol van

de departementsambtenaar (waar mogelijk vertaald in 'onderhandelingsmotieven' en 'onderhandelingsmechanisme') verduidelijken.

Hoewel de Grondwet het recht van initiatief aan zowel de Kroon als de Staten-Generaal geeft, start de procedure van de wetsvorming in de meeste gevallen met het opstellen van een wetsontwerp door departementsambtenaren op instigatie van een minister of staatssecretaris. Van Schendelen (1992) spreekt van een ambtelijke betrokkenheid 'vanaf het vroege begin bij de agendavorming van de overheid' (p. 397) zonder dat dit gebeurt in een initiërende rol. Vaak is meer dan één departement bij de voorbereiding van een wetsontwerp betrokken. De ambtenaren zullen in dit interdepartementale overleg proberen hun beleidsruimte en budgetten te maximaliseren (Schumpeter 1979). Naast loyaliteit aan de politieke leiding van het departement zijn beleids- en budget-maximalisatie de belangrijkste onderhandelingsmotieven van ambtenaren.

Het aantal wetsinitiatieven door Tweede Kamerleden is klein en zal wellicht altijd zo blijven. Parlementsleden beschikken slechts over enkele fractiemedewerkers in plaats van een omvangrijk ambtelijk apparaat. Zo kost de voorbereiding - ook door hen zelf - veel tijd. Tijdgebrek is dan ook vaak de reden om af te zien van het initiatiefrecht.

Eén van de kerntaken van de departementsambtenaar is het verzamelen van informatie 'uit het veld'. Deze externe contacten met doelgroepen, belangenorganisaties e.d. variëren in tijdsduur en persoonlijk karakter. Ze kunnen incidenteel zijn, frequent of intensief en meer of minder formeel van aard. Vertaald naar de 'besluitvormingsstructuur' is er in de praktijk amper sprake van structureel persoonlijk contact ('persoonlijk netwerk') tussen ambtenaar en externe actoren. Haagse ambtenaren blijken slechts sporadisch (maximaal één keer per maand) formeel contact te hebben met bedrijven, adviesbureaus en sociaal-economische belangenorganisaties (Rosenthal en de Vries 1995).

Het Haagse bureaucratische apparaat is verkokerd (Van Schendelen 1992). De verkokering ('vertechnisering van het openbaar bestuur') is volgens Van der Pot en Donner (1977) uit noodzaak geboren. Een zeer technisch, complex en bureaucratisch apparaat is immers onvermijdelijk omdat de samenleving waarin het zich moet laten gelden zélf zo vertechniseerd en complex is. Deze verkokering heeft echter tot een weinig slagvaardige Haagse bureaucratie geleid. Bovendien is er sprake van een toenemend competentiegevecht ('stammenstrijd') tussen departementen en tussen (departements-)onderdelen. De departementsambtenaar maakt onderdeel uit van vele interne commissies en raden die nauwelijks op elkaar zijn afgestemd. De verdediging van het eigen taakgebied en budget staat voorop (Schumpeter 1979). Dit betekent dat een zorgvuldige analyse van de beleidsproblematiek snel uit het oog kan raken.

Met uitzondering van de contacten met de eigen doelgroep wordt de Nederlandse departementsambtenaar slechts in beperkte mate ingeschakeld bij het overleg met externen, bijvoorbeeld in multilaterale adviescolleges en werkgroepen. Slechts enkele beleidsambtenaren uit de sociaal-economische driehoek participeren in adviescolleges, namelijk in de zogenaamde 'onderraden'

van de Sociaal-Economische Raad (SER). Onderraden zijn samengesteld uit departementsambtenaren, ambtenaren van de SER en stafmedewerkers van de werkgevers- en werknemersorganisaties die voorbereidend onderzoek verrichten voor de plenaire raadszittingen van de Raad (Kleinfeld 1989). Gezien de aard van hun werkzaamheden in dit adviescollege is er echter geen sprake van besluitvormingsbevoegdheid voor de Nederlandse departementsambtenaar.

ad 2) Het Nederlandse advies-, overleg- en onderzoekscircuit

Het beleidsvoornemen van een minister of staatssecretaris wordt door departementsambtenaren uitgewerkt en omgezet in een wetsvoorstel. Na de bespreking in de Ministerraad gaat het voorstel voor advies naar de Raad van State. Het aantal leden van dit oudste staatsorgaan bedraagt maximaal achtentwintig. Deze 'staatsraden' worden op deskundigheid geselecteerd en benoemd voor het leven. Deze verplichte raadpleging geldt voor alle wetsontwerpen. Bij een sociaal-economische kwestie was de regering tot begin 1995 bovendien wettelijk verplicht advies te vragen aan de Sociaal Economische Raad. De meeste wetsontwerpen worden vervolgens ook aan andere adviesinstanties voorgelegd. Sinds de grondwetsherziening van 1922 beschikken regering en parlement over deze mogelijkheid voor het inwinnen van informatie, expertise en adviezen. Het aantal adviescolleges is sindsdien fors toegenomen. Kleinfeld (1989) beschouwt de verzuilde pacificatie-politiek als de eerste aanleiding voor deze toename. Het daarop volgende democratiseringsproces resulteerde tussen 1965 en 1975 in 155 extra adviesorganen (p. 299).

Ook na de verzuilings- en democratiseringsfase bleef de behoefte van de rijksoverheid aan voorlichting en advisering door externe deskundigen en betrokken belangenorganisaties groot. De toenemende internationalisering, de technologische ontwikkeling en de maatschappelijke complexiteit hadden immers tot een aanzienlijke uitbreiding van het takenpakket van de overheid geleid. Volgens een telling uit 1993 bestonden er in dat jaar in Nederland 277 adviesinstanties die de regering en het parlement konden gebruiken. Het aantal vaste adviescolleges bedroeg 235. Het overgrote deel van de adviesinstanties was dus structureel van aard, ongeacht de - politieke of beleidsmatige - actualiteit van de kwestie (Staatsalmanak/Vrij Nederland, dd 27-2-1993) ².

-
- 2 Op 17 februari 1993 maakte de commissie-de Jong haar aanbevelingen over de Nederlandse adviescolleges openbaar: 1) het aantal adviescolleges verminderen naar maximaal één per departement, 2) geen adviesplicht meer voor de regering, en 3) de commissieleden dienen generalistisch, deskundig én onafhankelijk te zijn. Deze aanbevelingen werden noodzakelijk geacht voor het kortwieken van de complexe structuur van superspecialistische adviesraden en het herstellen van het primaat van de politiek. In maart 1995 werd de voorgestelde afschaffing van de adviesplicht werkelijkheid: de Tweede Kamer stemde in met een VVD-motie over de afschaffing van de verplichte adviesaanvraag bij de SER.

Een omvangrijk adviescircuit impliceert niet bij voorbaat een ongunstige besluitvormingsstructuur. De Nederlandse vaste adviescolleges hebben echter een aantal essentiële nadelen. Allereerst bestaat er een wildgroei aan adviesorganen. Voor elke beleidskwestie lijkt een adviesclub te zijn opgericht. De 'parkeermogelijkheid' van politiek-gevoelige kwesties en de statusverhoging van de commissieleden spelen hierin een belangrijke rol. Een tweede nadeel is dat de vele adviesorganen functioneren als een 'ijzeren ring' rond parlement, regering en ambtenarij (Crozier 1964). Kleinfeld (1989) spreekt van het 'min of meer gesloten karakter van het Nederlandse adviescircuit' (p. 298), een typering die betrekking heeft op de relatieve verborgenheid waarin de adviesorganen opereren en op het bestaan van niet-actieve ('slapende') adviesorganen.

De externe adviescolleges dienen in het Nederlandse bestel als raadgevers van de politiek. Impliceert deze taakopdracht een onafhankelijke en deskundige analyse door de commissieleden? Op het terrein van de sociaal-economische beleidsadvisering lijkt hiervan slechts ten dele sprake te zijn.

1. De Sociaal Economische Raad: De SER - opgericht in 1950 - is het hoogste economische en sociaalpolitieke adviesorgaan van de regering (Windmuller en De Galan 1979). De Raad is tripartiet samengesteld. In plaats van de traditionele corporatistische actoren (werkgevers, vakbeweging en overheid) is de rol van de overheid overgenomen door onafhankelijke deskundigen, de zogenaamde Kroonleden. Deze geleding bestaat uit 15 personen, voornamelijk hoogleraren - meestal afkomstig van juridische en economische faculteiten - en de president van De Nederlandse Bank en de directeur van het Centraal Planbureau. De werkgeversvertegenwoordigers en de vakbeweging hebben eveneens met elk 15 leden zitting in de plenaire vergadering. De 45 SER-leden worden door de Kroon benoemd en erkend. Dit betekent formeel dat behalve de Kroonleden ook de vertegenwoordigers van de werkgevers en de vakbeweging onafhankelijk - dat wil zeggen zonder ruggespraak met de achterban - adviseren (Kleinfeld 1989). De getalsmatig sterke betrokkenheid van externe deskundigen en het principe van het vrije mandaat onderstrepen in principe de adviesfunctie als hoofdtaak van de SER. De veronderstelde onafhankelijkheid van de 45 leden en de dominantie van deskundigheid en advisering boven belangenbehartiging vallen in de praktijk echter tegen. Zo wijzen Van der Pot en Donner (1977) op het feit dat de Kroonleden naast externe deskundigen ook vaak belanghebbenden zijn terwijl de formele nadruk op expertise ruimschoots gecompenseerd wordt door de formele vertegenwoordiging van de belangenorganisaties. Daarnaast blijkt het functioneren van de werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers in de SER niet vrij te zijn van druk van buitenaf. De onafhankelijkheid komt daarmee in het gedrang. Hiervoor zijn twee oorzaken aan te wijzen:

- a. de achterban gaat niet akkoord met het ingenomen standpunt van zijn vertegenwoordiger. In het ergste geval wordt de vertegenwoordiger teruggefloten teneinde zijn standpunt te herzien, en
 - b. de bestaande functionele, personele en organisatorische vervlechtingen met het overlegorgaan Stichting van de Arbeid (SvdA) kan een onafhankelijke analyse in de SER onder druk zetten ten gunste van bereikte onderhandelingsresultaten in de SvdA, met andere woorden: de SER als adviesorgaan wordt (mis-)bruikt als - aanvullend - overlegplatform.
2. De Stichting van de Arbeid: De SvdA - opgericht in 1945 - is het bipartiete overlegforum van werkgevers- en werknemersorganisaties op het terrein van de arbeidsvoorwaarden. De betrokkenheid van de overheid bij dit overleg is desalniettemin groot. 'Een uniek Nederlands kenmerk' volgens Slomp (1990). Deze invloedrijke overheidsrol ziet ook voormalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Albada (1992) als een karakteristiek van de Nederlandse etatistische overlegeconomie omdat 'het initiatief tot overleg [] hier heel vaak - veel vaker dan in andere landen het geval is - uitgaat van de overheid' (De Volkskrant, dd 20-11-1992). Vooral vanaf het begin van de jaren tachtig vormt de Stichting van de Arbeid de spil van de Nederlandse overlegeconomie, ondanks de decentralisatietendens van de arbeidsverhoudingen. De vakbeweging en de werkgevers blijven '*den hohen Nutzen einer derartig 'freien' Gesprächs- und Verhandlungsplattform*' onderstrepen (Kleinfeld 1989, p. 312). De Stichting van de Arbeid wordt tevens gebruikt voor directe onderhandelingen met de regering. Het overlegresultaat wordt meestal in de vorm van aanbevelingen en intenties in een Centraal Accoord vastgelegd. Van bindende afspraken is echter geen sprake. De cao-afspraken op decentraal niveau kunnen van het Stichtingsaccoord afwijken.
 3. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: De WRR - opgericht in 1972 - adviseert de regering gevraagd en ongevraagd over het lange termijnbeleid van de rijksoverheid. Hoewel geen specifiek economisch adviesorgaan behoren diverse WRR-rapporten tot de invloedrijkste sociaal-economische analyses in Nederland, bijvoorbeeld 'Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie' over het Nederlandse industriebeleid uit 1980 en 'Een werkend perspectief' over arbeidsparticipatie uit 1990. Een WRR-rapport gaat na verschijning rechtstreeks naar de Ministerraad. Deze stelt in het algemeen vrij spoedig 'bevindingen' vast. Het gewicht van deze bevindingen is twijfelachtig omdat ze voor een belangrijk deel slechts van procedurele aard zijn. De in de rapporten aan de orde gestelde probleemvelden worden in deelproblemen opgesplitst waarna ze naar de betrokken ministeries gaan voor de ambtelijke bewerking (Hirsch Ballin 1979). Het risico ontstaat dat bij de verdere bewerking de beoogde samenhang verloren gaat, de besluitvorming door de competentiestrijd tussen ministeries vertraagd wordt en het lange termijn-perspectief ver-

drongen wordt door de acute problemen van ministers en departementsambtenaren. Hirsch Ballin (1979) concludeert dan ook dat 'de plaats van de WRR in het beleidsproces in onvoldoende mate voorziet in de formulering en tenuitvoerlegging van een samenhangend lange termijn-beleid naar aanleiding van die rapporten van de Raad die rechtstreeks daarop betrekking hebben' (p. 206). Met uitzondering van het rapport over het Nederlandse industriebeleid uit 1980 hebben de WRR-aanbevelingen niet geleid tot concrete sociaal-economische beleidsmaatregelen.

De centrale werkgevers- en werknemersorganisaties zijn de belangrijkste 'private actoren' in de Nederlandse overlegeconomie. De invloed van departementsambtenaren en externe deskundigen neemt weliswaar toe maar evenaart die van de arbeidsmarktpartijen voorlopig nog niet. Ook andere belangenbehartigers - zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) - nemen in toenemende mate deel aan het overleg rond sociaal-economische vraagstukken (zie hoofdstuk 6). Er is sprake van een sterk geïnstitutionaliseerd advies- en overlegcircuit met de Sociaal-Economische Raad en de Stichting van de Arbeid als de spilorganen. De Nederlandse overlegeconomie bestaat echter uit méér advies- en overlegmogelijkheden. Deze zijn van meer informele aard. In hoeverre deze informele contacten wijzen op de aanwezigheid van persoonlijke netwerken wordt in paragraaf 4.2.3 uit de doeken gedaan.

4.2.2 De politieke cultuurkenmerken

De politieke cultuur van een land is 'het geheel van normen, doeleinden, waarden en eisen die in een politieke samenleving bestaan', aldus Van Schendelen (1990, p. 10). Normen en waarden zijn niet statisch maar volgen - op afstand - maatschappelijke, politieke en technologische ontwikkelingen. Aan het einde van de jaren zestig trad een trendbreuk op in de Nederlandse politieke cultuur door de toenemende ontzuiling en de roep om méér openheid bij de politieke besluitvorming (Lijphart 1979). Dit betekende het einde van een halve eeuw pacificatie-politiek (1917-circa 1967). Maatschappelijke verzuiling en de politieke cultuur van pacificatie zijn hiermee onlosmakelijk met elkaar verbonden. Hemerijck (1989) hanteert de volgende definities:

Verzuiling is een '*societal dynamic through which particular worldviews or religious expressions ('Weltanschauungen') become the focus of social and political participation, resulting in pronounced internally cohesive and externally separated or segmented subcultures*' (p. 21).

Pacificatie-politiek is de bijbehorende politieke cultuur waarbij '*elites of divided minority parties accomodate divergent interests and subcul-*

tural demands and share power in so-called 'grand coalition'-governments under an ethos of mutual non-competitive acceptance' (p. 20).

Sinds de jaren zeventig heerst in Nederland een politieke cultuur van 'polarisatie' tussen de elites en van 'inspraak' door de bevolking (Lijphart 1979, Keman 1989, Kleinfeld 1989). Hierdoor is de zakelijk-pragmatische samenwerking tussen de politieke en economische sleutelactoren ten tijde van de Pacificatie onder druk komen te staan (Kleinfeld 1989). In plaats van het ondergeschikt maken van de ideologische meningsverschillen aan de noodzaak van het besturen van het land, zijn de bestuurders hun onderlinge verschillen gaan accentueren. Het directe contact op topniveau (horizontale netwerken) is dan ook steeds minder geworden.

Aan de basis veranderde in de beginjaren zeventig ook het een en ander. De bevolking werd politiek actiever en toonde minder loyaliteit aan de eigen zuil terwijl hun contact met andere zuilenorganisaties toenam. De persoonlijke contacten tussen de zuilenorganisaties binnen een zuil (verticale netwerken) werden juist vrijblijvender, vooral die tussen de werkgeversorganisaties en de vakbeweging enerzijds en hun politieke vertegenwoordigers anderzijds. Als alternatief gebruikten de arbeidsmarktpartijen de overleg- en adviesorganen van de Nederlandse overlegeconomie om hun eisen en belangen politiek te kanaliseren. In deze periode begon de (wild-)groei van het adviescircuit.

Ondanks het verdwijnen van de zuilen bleef het Nederlandse politieke spectrum bestaan uit drie grote politieke blokken: het sociaaldemocratische blok (PvdA), het christendemocratische blok (CDA) en het liberale blok (VVD) met de kleine politieke partijen - zoals D66, PRR, PSP, GPV en SGP - als '*ideologische Überwachung*' (Keman 1989, p.200). De onderling polariserende stijl van de Grote Drie en hun losse - ideologische - contacten met de werkgevers- en werknemersorganisaties werden het kenmerk van de jaren zeventig en tachtig.

De eerste twee kabinetten-Lubbers (1982-1989) lijken in eerste instantie een uitzondering. De coalities van CDA en VVD afficheerden zichzelf als *non-sense*-kabinetten. Hun adagium van 'minder ideologische bevoegenheid en meer zakelijke politiek' zou leiden tot een effectieve besluitvorming. De politieke praktijk wees echter op een onevenwichtige machtsituatie tussen enerzijds een ruime Kamermeerderheid voor centrum-rechts en anderzijds een verzwakte positie van de vakbeweging als gevolg van de economische recessie (Keman 1989). Dit 'werkgeversvriendelijk' politieke klimaat vereenvoudigde de besluitvorming in het tripartiete overleg aanzienlijk. Vertaald naar het toegepaste onderhandelingsmechanisme overheerste het eenzijdig opleggen van de onderhandelingsmotieven van kabinet en werkgeversorganisaties (namelijk strenge bezuinigingen, loonmatiging) aan de vakbeweging.

4.2.3 De persoonlijke netwerken

Tijdens de Pacificatie-Democratie vormden de zuilen en de overkoepelende samenwerking tussen de zuilenelites de twee pijlers van de Nederlandse besluitvormingsstructuur. Deze besluitvormingsstructuur vertoont een aantal overeenkomsten met 'persoonlijke netwerken': een zuil is samengesteld uit verticale netwerken terwijl de zuilenelites samenwerken op basis van horizontale netwerken. In deze subparagraaf wordt onderzocht of en in hoeverre restanten van deze persoonlijke netwerken tegenwoordig nog functioneren en of er alternatieve samenwerkingsverbanden zijn ontwikkeld.

Het democratiseringsproces betekende het einde van de overkoepelende samenwerking tussen bestuurders met uiteenlopende politieke voorkeuren en economische belangen terwijl de ontzuiling ervoor zorgde dat de structurele contacten tussen ideologisch-verwante bestuurders niet langer vanzelfsprekend waren (Lijphart 1979). De vakbeweging en de werkgevers kanaliseren vanaf het begin van de jaren zeventig belangen en eisen niet langer via hun 'eigen' politieke partij maar komen zelf voor hun belangen op. Ze gebruiken hiervoor vooral de talloze overleg- en adviesorganen. Van Schendelen (1992) noemt dit circuit 'in het beste geval een platform waar vele organisaties hun zegje mogen doen, dat wijd en zijd wordt gehoord en meestal snel andere organisaties tot tegengeluiden prikkelt' en 'in het slechtste geval een onderdeel van een ritueel theater met vaste rolbezetting maar zonder plot' (p. 395).

Behalve deze geïnstitutionaliseerde besluitvorming onderhouden de arbeidsmarktpartijen ook directe contacten met politici en ambtenaren. De politieke kleur van de betrokken politicus of ambtenaar is daarbij van ondergeschikt belang. De actoren achter deze bilaterale contacten en lobby-activiteiten zijn de zogenaamde 'aandragers'. Dit zijn de staf- en beleidsmedewerkers van de belangenorganisaties. De contacten die zij onderhouden, kunnen - indien persoonlijk en gebaseerd op vertrouwen en wederzijds voordeel - tot een vertrouwensrelatie leiden. Deze samenwerking vertoont overeenkomsten met een persoonlijk - horizontaal - netwerk, op het niveau van het tweede echelon.

Elke vergadering heeft zijn eigen wandelgangencircuit, zo ook de sterk geïnstitutionaliseerde Nederlandse overlegeconomie. Het bestaan van een omvangrijk informeel circuit op elite-niveau is in Nederland geen onbekend feit. De vraag is echter in hoeverre Nederlandse bestuurders deze informele sfeer gebruiken om ad hoc-contacten uit te bouwen tot persoonlijke relaties. De indruk bestaat dat de interne politieke verhoudingen (polarisatie en conservatieve dominantie) en de verstandhouding tussen regering, werkgevers en vakbeweging (géén machtsevenwicht) gedurende de jaren zeventig en tachtig weinig ruimte hebben gelaten voor het ontstaan van persoonlijke netwerken op elite-niveau.

4.3 DE ZWEEDSE POLITIEKE BESLUITVORMING

4.3.1 De relevante structuurkenmerken

De regering en het parlement (*Riksdag*) in Zweden bestuderen en overwegen handelingsalternatieven alvorens een wetsbesluit wordt genomen. Voor de noodzakelijke achtergrondinformatie hebben de publieke actoren hulp nodig van hun ambtenaren, onderzoekscommissies en externe experts. Deze afhankelijkheid betekent volgens Henning (1984) dat de Zweedse regering en de *Riksdag* een relatief beperkte manoeuvreerruimte bezitten. Op welke wijze en in welke mate ambtenaren en externe actoren invloed uitoefenen op de politieke besluitvorming in Zweden wordt in deze subparagraaf verslag gedaan. Dit gebeurt - analoog aan de paragraaf over Nederland - door een beschrijving van de besluitvormingsstructuur waarin de bureaucratie en het overleg- en adviescircuit rond regering en parlement een belangrijke rol spelen.

De Zweedse bureaucratie

De Zweedse bureaucratie kent een dualistische structuur: een tiental kleine beleidsformulerende en beleidscoördinerende departementen enerzijds en een groot aantal beleidsuitvoerende administratieve diensten anderzijds (bijvoorbeeld Czada 1989, Van Twist en In 't Veld 1993). Vooral de kleine omvang van de Stockholmse departementen spreekt tot de verbeelding van buitenlandse waarnemers. Het aantal ambtenaren per departement is gemiddeld niet hoger dan een kleine honderd. Behalve de scheiding tussen beleidsformulering en beleidsuitvoering zijn voor de kleine departementen nog twee andere oorzaken aan te wijzen:

1. Een groot deel van het voorbereidende werk van regeringsvoorstellen wordt verricht door onderzoekscommissies (*kungliga kommissionen*) in plaats van departementsambtenaren. De commissies staan organisatorisch los van de departementen ofschoon de verantwoordelijkheid voor hun samenstelling, budget en richtlijnen bij de departementsambtenaren ligt (Larsson 1986).
2. Het Zweedse principe van de collectieve verantwoordelijkheid van het kabinet ³ gaat vergezeld met de functie van de ambtenarij als staforganisatie voor het hele kabinet. Er is met andere woorden sprake van één bestuursdienst in plaats van aparte departementen. De Zweden gebruiken dan ook de term *regeringskansliet*, letterlijk: de ambtenaren van de regering.

3 In Nederland geldt het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid: een Nederlandse minister is uitsluitend verantwoording schuldig voor handelingen en uitspraken van ambtenaren, behorend tot zijn/haar departement.

De dualistische structuur heeft verstrekkende gevolgen voor de positie van de Zweedse departementsambtenaar in het politieke besluitvormingsproces. Het Weberiaanse ideaaltipe van de ambtenaar als neutrale uitvoerder van politiek beleid is in Zweden slechts in beperkte mate van toepassing op de uitvoerende administratieve diensten ⁴. De Stockholmse departementsambtenaren daarentegen zijn uitsluitend belast met het ontwikkelen en bijstellen van nieuw beleid. Hun werkzaamheden hebben een korte en een lange termijn-karakter. De korte termijn-werkzaamheden ⁵ corresponderen met die van hun Nederlandse collega's terwijl de lange termijn-beleidswerkzaamheden aanzienlijk met de Nederlandse situatie verschillen. Een belangrijk deel is namelijk gericht op het advies- en onderzoeksproces rond regeringsvoorstellen.

Volgens Larsson (1986) behoren het formuleren van taakopdrachten voor onderzoekscommissies, het uitzoeken van de commissieleden en het begeleiden van de onderzoeksactiviteiten tot de taken van de Zweedse beleidsambtenaar. Zijn invloed op het adviesproces gaat echter verder dan deze voorbereidings- en begeleidingsactiviteiten. Er is sprake van een actieve participerende rol van departementsambtenaren in de onderzoekscommissies. Deze commissies worden vaak door de regering aan het begin van een beleidsvoornemen ingesteld. In de negentiende eeuw bestonden ze praktisch geheel uit ambtenaren en politici. Na de Tweede Wereldoorlog werden ook externe experts en belangenvertegenwoordigers uitgenodigd. In de jaren tachtig is de krachtsverhouding tussen de deelnemende actoren in het voordeel van de ambtenaren en de externe experts veranderd (Anton 1980, Hancock 1972 en Pontusson 1987).

Uit deze betrokkenheid van departementsambtenaren kan worden geconcludeerd dat zij een volwaardige actor vormen in het politieke besluitvormingsproces, naast de vertegenwoordigers uit politiek, bedrijfsleven en vakbeweging. De hoge sociale status van ambtenaren in Zweden - zeker in vergelijking met Nederland - is hier debet aan. Hun maatschappelijke positie, aanzienlijke beleidsvrijheid en invloed op het besluitvormingsproces zijn volgens Anton (1980) het gevolg van '*a historic dominance of a public bureaucracy that was a sophisticated and effective organizational system for generations*'. De macht van de bureaucratie vormt daarmee '*an important and thoroughly accepted 'tradition' of Swedish life*' (p. 77). Vertaald in termen van 'onderhandelingsmotieven' streeft de Zweedse departementsambtenaar naar consolidering van zijn machtpositie.

4 De administratieve dienst voor de arbeidsvoorziening *Arbetsmarknadsstyrelse* (AMS) vormt een uitzondering. Het AMS-bestuur is samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en overheid en kent wel vergaande bevoegdheden op het terrein van de beleidsontwikkeling.

5 Zie Larsson (1986, p. 88 e.v.) voor een uitgebreide beschrijving.

De positie en bijbehorende verantwoordelijkheden van departementsambtenaren en politici zijn eenduidig gespecificeerd en vastgelegd. Deze functiebeschrijving is vooral van belang voor een effectief functioneren van onderzoekscommissies waarin departementsambtenaren samenwerken met parlementleden uit de regerings- en oppositiepartijen.

Het Zweedse advies- en onderzoekscircuit

Het Zweedse wetgevingsproces is gebaseerd op de voorbereidende activiteiten van onderzoekscommissies (in zogenaamde *utredningar*) en op overleggrondes met betrokken belangenorganisaties (tijdens de zogenaamde *remiss*-fase). Deze onderzoeks- en overleginstrumenten vormen de karakteristieken van de Zweedse besluitvormingsstructuur (Henning 1984). Op een tweetal punten wijkt de Zweedse structuur af van de Nederlandse.

1. Een flexibele advies- en onderzoeksstructuur:

Het initiatief tot het instellen van een onderzoekscommissie kan zowel door de regering, het parlement als een belangenorganisatie genomen worden. In de praktijk blijkt de regering meestal de initiatiefnemer te zijn (Anton 1980, Pontusson 1987). De regering besluit hiertoe wanneer een beleidsvoornemen dermate belangrijk en complex is dat mogelijke complicaties en implicaties voor wetgeving nader onderzocht moeten worden vóór de parlementaire behandeling ⁶. De onderzoekscommissies worden ad hoc samengesteld uit vijf tot tien deskundigen uit het ambtelijk apparaat, de wetenschap, belangenorganisaties en de politiek (Czada 1989). Omvang en samenstelling worden - zoals reeds werd opgemerkt - voor een belangrijk deel bepaald door departementsambtenaren. Thematiek en politieke omstandigheid spelen bij deze invulling een grote rol (Anton 1980). De ledensamenstelling van de onderzoekscommissies is opvallend:

- een geringe vertegenwoordiging van belangenbehartigers,
- een ruime meerderheid van departementsambtenaren en externe experts,
- een vertegenwoordiging van alle politieke partijen in het parlement, met een procentueel groter aandeel van de oppositiepartijen dan op basis van hun zetelaantal verwacht zou worden.

Uit deze samenstelling komt duidelijk naar voren dat een onderzoekscommissie vooral een club van deskundigen is. Hun primaire doel is het formuleren van beleidsoplossingen en nieuwe beleidsvoorstellen die berusten op een grote eensgezindheid. De kans op unanimiteit is aanzienlijk omdat de leden primair vanwege hun deskundigheid en onafhankelijke positie zijn geselecteerd terwijl het aantal partij- of belangengebonden leden beperkt is. Onderzoekscommissies hebben dan ook uitsluitend een

⁶ In urgente gevallen (bijvoorbeeld een faillissement van een grote onderneming of een crisissituatie in een bedrijfstak) worden *utredningar* en *remiss* omzeild. De onderzoekstaak berust bij een ministeriële staf en de betrokken onderneming c.q. bedrijfstak (Henning 1984, pp. 20 e.v.). De zaak-Uddevalla is hiervan een illustratief voorbeeld (zie hoofdstuk 5).

onderzoeks- en adviesfunctie. De besluitvormingsstructuur is flexibel omdat na het afleveren van de eindrapportage de onderzoekscommissie ontbonden wordt.

Na deze onderzoeks- en adviesronde volgen overleg en onderhandelingen. In plaats van het instellen of inschakelen van een permanent overlegplatform wordt ook hier voor een flexibele besluitvormingsstructuur gekozen, namelijk de zogenaamde *remiss-procedure*. Deze ziet er als volgt uit: De eindverslaglegging van de onderzoekscommissie gaat via de betrokken minister naar '*all parties or organizations likely to be affected by the proposals, or likely to have an interest in responding to them*' (Anton 1980, p. 163). Dit kunnen gemeenten, (semi-)overheidsinstellingen, belangenorganisaties, individuele ondernemingen en zelfs personen zijn. Het aantal belanghebbenden kan zo oplopen tot enkele honderden. De onderhandelingen zijn in deze fase bilateraal. Terwijl de bijdrage van de belangenbehartigers in onderzoekscommissies beperkt blijft tot de technische verfijning van de beleidsaanbevelingen, krijgen zij in deze fase van raadpleging en overleg de gelegenheid inhoudelijk te reageren op een beleidsvoornemen. Nadat het commentaar is verzameld en de onderhandelingen zijn afgesloten, formuleren departementsambtenaren het officiële beleidsvoorstel van de regering (*proposition*). Met het aanbieden van het beleidsvoorstel aan het parlement begint de besluitvormingsfase.

2. Scheiding tussen onderzoek en overleg

De beïnvloedingsfase van het Zweedse politieke besluitvormingsproces kent een dubbele procedure, namelijk die van het onderzoek en van het overleg. Deze splitsing leidt tot een relatief langer besluitvormingsproces (Pontusson 1987) maar biedt tevens drie belangrijke voordelen:

- a. De onderzoeks- en adviesactiviteiten zijn strikt gescheiden van overleg en onderhandelingen. De adviezen zijn gebaseerd op een onafhankelijke en deskundige analyse die de kans op eenduidigheid en unanimiteit aanzienlijk vergroot. Het overleg bouwt vervolgens voort op dit gemeenschappelijke uitgangspunt hetgeen de onderhandelingen kan vergemakkelijken.
- b. Alle betrokkenen zijn gehoord en hebben hun zegje kunnen doen in de beïnvloedingsfase. Deze totale participatie betekent dat de regering een breed draagvlak creëert voor haar beleidsvoorstel. De parlementaire behandeling verloopt daarom in de meeste gevallen aanzienlijk sneller dan bijvoorbeeld in Nederland. De wet zal daarna zonder noemenswaardige vertraging worden uitgevoerd omdat ook de uitvoeringsorganen hebben deelgenomen aan de beleidsformulering (Hancock 1972, Czada 1989). Den Hartog (1990) noemt de combinatie van tijdrovende besluitvorming en snelle implementatie 'de integratieve werking van de Zweedse arbeidsverhoudingen' (p. 127).
- c. De politieke hegemonie van de Zweedse sociaaldemocratische partij (SAP) wekt de suggestie dat actoren die niet tot het *political camp* van de sociaaldemocratie behoren, slechts een marginale positie in het

politieke besluitvormingsproces bezitten. Niets is minder waar. De ledensamenstelling van de onderzoekscommissies en de inrichting van de overlegfase (*remiss*) zijn een bewuste poging om de structurele uitschakeling van minderheden te voorkomen. Een gunstige bijkomstigheid is dat het beleidsvoorstel zodoende ook een breder draagvlak krijgt. Dit komt de snelheid van de parlementaire behandeling en de daadkracht tijdens de uitvoering ten goede.

4.3.2 De politieke cultuurkenmerken

De politieke cultuur van een land is de weerspiegeling van de volksaard in het politieke systeem. De volksaard is op zijn beurt onlosmakelijk verbonden met de historische traditie van het land. Een beknopte schets van de Zweedse historie maakt duidelijk dat de langdurige externe en interne geografische isolatie beslissend is geweest voor de ontwikkeling van Zweedse attitudes en waarden.

De combinatie van een uitgestrekt land in een uithoek van het Europese continent met een kleine agrarische populatie leidde tot eenzaamheid bij de Zweedse burgers. Deze situatie vormde volgens Hancock (1972) een geschikte voedingsbodem voor een '*introspective individualism and pride in personal achievement*' (p. 36, zie ook Childs 1980). Tegelijkertijd stelden het klimaat en de natuur zware eisen aan het dagelijkse leven van de Zweden. Deze *struggle for life* stimuleerde de behoefte om familie- en gemeenschapsbanden aan te halen. Zodoende was er ook sprake van '*a sense of collective identity that found expression in group loyalty and a willingness to cooperate with others*' (Hancock 1972, p. 36). De late industrialisatie van Zweden rond 1930 beëindigde de geografische en politiek-economische isolatie. De combinatie van individualisme en groepsbewustzijn bleef echter in tact. Een duidelijk voorbeeld van deze dubbele karakertrek zijn de zogenaamde volksbewegingen (*folkrörelser*) en hun opvolgers, de huidige belangenorganisaties. Zowel de drie klassieke Zweedse volksbewegingen - de arbeidersbeweging, de 'vrije kerk'-beweging en de geheelonthoudersbeweging (Therborn 1988) - als de latere belangenorganisaties van consumenten, werkgevers en boeren verenigen eigenbelang met collectieve identiteit.

De *raison d'être* van de Zweedse belangenorganisaties zijn de klasseverhoudingen, met andere woorden: de tegenstelling 'arbeid - kapitaal' vormt de basis van deze organisaties terwijl andere dimensies zoals taal, religie en etniciteit lange tijd geen enkele rol hebben gespeeld in de Zweedse samenleving (Fryklund, Himmelstrand en Peterson 1988). De religieuze homogeniteit van de Zweden⁷ wil echter nog niet zeggen dat religie niet belangrijk voor hen is. Indien 'religie' wordt opgevat als een levensbeschouwing, vormt de

7 Het Lutherianisme is de officiële staatsgodsdienst waartoe circa 90 procent van de Zweedse bevolking behoort.

zogenaamde *Folkshem*-gedachte een relevante achtergrondkarakteristiek van de Zweedse bevolking. Deze term zal zo dadelijk uitgebreider worden behandeld.

De Zweedse politieke partijen - met uitzondering van de Conservatieven (*Moderata Samlingspartiet*) - zijn voortgekomen uit de drie volksbewegingen en worden zelfs als volksbewegingen gekarakteriseerd. Volgens Henningsen (1989) zijn Zweedse partijen '*mehr als nur Assoziationen zur Artikulation und Durchsetzung von politischen Zielen: Sie sind nach Art ihrer Arbeitsweise, nach Mitgliederstruktur und öffentlicher Resonanz auch immer Volksbewegungen geblieben*' (p. 191). Er lijkt met andere woorden sprake te zijn van volksbewegingen als *political camps*. De individualistische instelling, de volksbewegingen en de langdurige homogeniteit van de Zweedse bevolking⁸ zijn in de twintigste eeuw uitgekristalliseerd tot een typisch Zweedse volksaard. Deze volksaard komt in de Zweedse politieke besluitvorming tot uitdrukking. Er is sprake van een typisch Zweedse '*policy style*' (Henning 1984) of '*elite political culture*' (Anton 1980). Het eerste begrip veronderstelt 'de mogelijkheid tot identificatie van de karakteristieken van hoe politiek wordt bedreven' (p. 54, vert. BG) terwijl Antons begrip '*the individuals who occupy positions close to the top of the structure of public authority*' (p. 21 e.v.) centraal stelt. Beide invullingen van 'politieke cultuur' zullen in deze paragraaf worden gebruikt.

Het beeld van de Zweedse politieke cultuur is dikwijls karikaturaal: de rationele, pragmatische Zweed die problemen nauwkeurig bestudeert, vervolgens langdurig overlegt om tenslotte een compromis-oplossing te bedenken die het schijnbaar onverenigbare mogelijk maakt (Pontusson 1987). De studies van Anton (1980) en - in aansluiting hierop - van Hadenius, Henning en Holmström (1984) gaan verder dan een oppervlakkige stereotypering van de Zweedse politieke cultuur. Anton concentreert zich op de interactie tussen politici en topambtenaren. De auteur constateert dat deze interacties '*empirical, problem-focused, rationalistic and consultative*' zijn en allemaal resulteren in '*a conflict-free final solution*' (p. 182) omdat de Zweedse bureaucraat een traditioneel sterke positie in de politieke besluitvorming inneemt en deze kenmerken vooral zijn intellectuele kenmerken zijn. Antons vier interactiekenmerken kunnen geïdentificeerd worden als onderhandelingsmotieven:

1. De frequente interactie tussen politici en topambtenaren reduceert de onderlinge intellectuele afstand waardoor communicatie plaatsvindt '*on terms that emphasize the interest both sides have in achieving solutions to problems*' (Anton 1980, p. 182).
2. De interactie is oplossingsgerichtheid, omdat er sprake is van een rationele en pragmatische aanpak. In plaats van ideologische standpunten en concep-

8 Vanaf de jaren zestig komt een grote immigratiestroom van Mediterraneanen en Latijnsamerikanen naar Zweden op gang die rond 1980 resulteerde in '*the transformation of one of the most homogeneous people to a multiethnic nation*' (Childs 1980, p. 161).

tuele schema's zoekt men naar oplossingen op basis van uitgebreid onderzoek.

3. Een belangrijk element in de interactie is de typisch Zweedse aandacht voor het sociale aspect, de zogenaamde '*sociability skills*' (p. 167). De interacties zijn persoonlijk van aard zonder direct vriendschappelijk te zijn. De nadruk ligt op '*elaborately stylized courtesies*' (p. 169). Anton noemt in dit verband het rituele gebruik van titels voor minder bekende gesprekspartners, een nauwkeurige calculatie van de mogelijkheid van tutoyering en het cultiveren van relaties via gunsten die - na verloop van tijd - leiden tot verplichtingen, de zogenaamde '*networks of personal obligations*' (p. 169). Op basis van de verzamelde kennis uit deze *networks* beoordeelt de Zweedse elite 'wie', 'wanneer' en 'hoe' benaderd moet(en) worden bij problemen.
4. De interactie kent een duidelijke en breed geaccepteerde rolverdeling met bijbehorende verantwoordelijkheden tussen bureaucratie, parlement en regering. De specifieke rollen worden bij elk besluitvormingsproces gereproduceerd. De omstandigheid dat '*the circle of elite participants is both small and quite centralized in Stockholm*' (p. 182, zie ook Korpi 1983 en Childs 1980) maakt dat deze rolverdeling soepel en effectief verloopt.

Opvallend is dat Zweedse studies (Hadenius e.a. 1984, Lewin 1984 en Frylund e.a. 1988) deze kenmerken aanvullen met een vijfde kenmerk van de elite-interactie in Zweden, namelijk het bestaan van een gemeenschappelijke verstandhouding (*samförstånd*) en een gemeenschappelijke levensbeschouwelijke achtergrond (*folkshem*). Hoewel deze kernbegrippen niet nader zijn omschreven, kunnen uit de context de onderhandelingsmotieven en het besluitvormingsmechanisme afgeleid worden. Hadenius signaleert vanaf de beginjaren vijftig een brede verstandhouding tussen het bedrijfsleven, de vakbeweging en de overheid op sociaal-economisch terrein. Deze verstandhouding vertaalt zich in een uitruil van onderhandelingsmotieven: de ondernemingen richten zich op de rationalisering van het productieproces (industriebeleid), de overheid neemt de werkgelegenheidsconsequenties voor zijn rekening (arbeidsmarktbeleid) terwijl de werknemers instemmen met omscholings- en verhuisverplichtingen en een gematigde loonontwikkeling (regionaal beleid en loonbeleid). Lewin (1984) verbindt de cultuur van verstandhouding en samenwerking (*samförståndskulturen*) met de Zweedse instelling dat er geen echte verliezers mogen zijn: 'De toegang (tot het politieke besluitvormingsproces, BG) staat voor iedereen open en er wordt goed samengewerkt onder andere vanwege het feit dat de winnaar niet alles krijgt maar erop toeziet dat ook de verliezer met iets naar huis gaat' (p. 30).

De gemeenschappelijke levensbeschouwelijke achtergrond van de Zweedse elite komt tot uitdrukking in het begrip *folkshem*, letterlijk: 'het volkshuis'. Dit begrip werd door de sociaal-democraten in de jaren dertig geformuleerd. Volgens Frylund e.a. (1988) vormt de *folkshem*-gedachte sindsdien een hegemoonisch appèl in de Zweedse samenleving, met andere woorden: 'een ideolo-

gisch raamwerk waarbinnen alle Zweedse partijen - gedurende de naoorlogse periode - rekening mee moeten en willen houden' (p. 638). De *folkshem-gedachte* bevat vier elementen, namelijk:

- a. Het nationale en alomvattende element omdat het betrekking heeft op alle Zweedse staatsburgers. Er is bovendien sprake van een dubbele betekenis, de 'familie' en de 'natie' waarbij in beide gevallen een klasseloos of klasseverzoenend perspectief wordt gehanteerd.
- b. Er is ruimte voor alle rangen en standen omdat door klasse-allianties eenzelfde maatschappijbeeld c.q. het maatschappijbegrip is ontstaan.
- c. Een aantal centrale volksthema's die iedereen aanspreekt, bijvoorbeeld werk, economische groei en sociale gelijkheid. De auteurs spreken van een Zweedse versie van de Franse en Russische revolutionaire parolen zoals vrijheid, gelijkheid, broederschap, brood en vrede.
- d. Het hegemonie-karakter van de 'volkshuis'-gedachte schept een bindend kader waarbinnen de partijen hun boodschap formuleren.

De bovenstaande politieke cultuurkenmerken hebben onmiskenbaar een centrale rol gespeeld bij de totstandkoming van de persoonlijke netwerken in het Zweedse politieke besluitvormingscircuit.

4.3.3 De persoonlijke netwerken in Zweden

Naast de *utredningar* en de *remiss*-procedure beschikken de Zweedse belangenorganisaties ook over informele kanalen om invloed uit te oefenen op het politieke beleidsproces. Deze informele beïnvloeding (lobbyen) is een activiteit die zo oud is als het landsbestuur zelf en in alle politieke systemen wordt toegepast (De Koning 1992). De meeste studies over Zweden constateren dergelijke informele interacties tussen belangenorganisaties, politiek en departementsambtenaren (Hancock 1972, Anton 1980, Pontusson 1987, Heclo & Madsen 1987 en Czada 1989). Hancock verwoordt de communicatie tussen publieke en private actoren in Zweden als volgt: '*almost daily telephone conversations among salaried employees in government and private service who exchange specialized information and control technical data to regular consultations at the highest level in important political questions*' (p. 159). Deze omschrijving bevat een aantal kenmerken van horizontale persoonlijke netwerken. Er is immers sprake van een direct contact tussen actoren op gelijk niveau in de formele organisaties (in dit geval op het tweede echelon), van een informeel-zakelijke sfeer met als basis een wederzijds vertrouwen.

Vergelijkbare contacten tussen actoren uit eenzelfde *political camp* - de zogenaamde verticale persoonlijke netwerken - komen in Zweden ook frequent voor. Deze directe communicatiekanalen hangen nauw samen met een aantal cultuur- en structuurkenmerken van het Zweedse politieke stelsel. Voor wat betreft de structuurkenmerken zijn een tweetal omstandigheden nog niet genoemd die van belang zijn:

1. de traditie van - wettelijk toegestane - vermenging van het parlementaire ambt met nevenfuncties in wetenschap, bedrijfsleven of belangenorganisaties.
2. het principe van het collectieve lidmaatschap van de 'blauwe boorden'-vakcentrale *Landsorganisationen* (LO) en de sociaal-democratische partij (SAP).

De Zweedse traditie van '*Verknüpfung von parlamentarischem Mandat und Führungsfunktionen im Verbändesystem*' (Halle 1984, p. 135) impliceert dat belangenorganisaties en ondernemingen met een parlamentslid 'op de loonlijst' verzekerd zijn van een goede ingang in het parlement. Deze dubbelfuncties - die bij alle politieke partijen voorkomen - bevorderen het ontstaan van horizontale en verticale persoonlijke netwerken. De verticale persoonlijke netwerken hangen nauw samen met het - unieke - principe van het collectieve lidmaatschap: een lidmaatschap van vakcentrale LO betekent automatisch een lidmaatschap van de sociaal-democratische partij. Dit geldt echter niet andersom (Esping-Andersen 1985). De vervlechting van beide organisaties wordt bovendien versterkt door de financiële steun van LO aan SAP - met name belangrijk bij het bekostigen van de dure verkiezingscampagnes - en de spilfunctie van vakbondsactivisten bij lokale verkiezingsactiviteiten (Hammarström 1989). Heclo en Madsen (1987) plaatsen echter kanttekeningen bij het veronderstelde monolitisme van de sociaal-democratische beweging.

LO en SAP zijn weliswaar '*two huge, complex, partially overlapping bureaucracies*' (p. 323) maar de economische belangen van de vakcentrale sporen slecht met het politieke streven van de sociaal-democratische partij naar een brede electorale basis. Deze tegenoverstelling tussen de *more ideologically committed socialists* en de *pragmatists* binnen de Zweedse sociaal-democratie vergelijken de auteurs met '*a church with denominations in some disagreement with one another*' (p. 324). De centrale voor dienstenbonden TCO kent een dergelijke automatische koppeling met de SAP niet. Desalniettemin stemt het overgrote deel van de TCO-leden sociaal-democratisch in ruil voor een politieke belangenbehartiging door de SAP. Childs' karakterisering van de Zweden als '*cooperative individuals*' (1980) hangt samen met hun behoefte om clubjes op te richten die hun belangen vertegenwoordigen en verdedigen. Deze Zweedse traditie van belangenbehartiging dateert reeds uit de Vikingentijd en heeft als resultaat dat Zweden het meest georganiseerde land ter wereld is (Therborn 1988).

De nauwe - organisatorische en personele - banden tussen de belangenorganisaties en de politieke partijen zijn eveneens kenmerkend voor Zweden. In de meeste gevallen leiden ze tot verticale persoonlijke netwerken. De *close links* worden door de belangenorganisaties gebruikt om hun specifieke (deel-)belangen politiek veilig te stellen. Esping-Andersen (1985) spreekt in dit verband van '*political demarcation of class organizations*'. De politieke partijen in het Zweedse parlement zijn echter niet alleen de politieke spreekbuizen van maatschappelijke belangenorganisaties. Ze worden beschouwd als volksbewe-

gingen vanwege hun basis in de belangenorganisaties. Zo zijn de sociaal-democratie en de vakbonden sociaal, politiek en ideologisch verankerd in de arbeidersbeweging, heeft de Centruumpartij - voorheen de Boerenpartij - haar wortels in de boerenorganisaties en ligt de historische en sociale grondslag van de Liberale Partij in de 'vrije kerk'-bewegingen en in het cultuurradicalisme (Henningsen 1989).

De Zweedse conservatieve partij - *Moderata Samlingspartiet* - vormt een uitzondering op deze regel. Zij heeft verzuimd de belangenbehartiger van het bedrijfsleven te worden. Paradoxaal genoeg is het de sociaal-democratische partij die als regeringspartij altijd heeft geijverd voor de belangen van de Zweedse exportindustrie en de Zweedse *haute finance*. De organisatorische wisselwerking tussen economische belangenorganisaties en politieke partijen ziet er als volgt uit: de eerste gebruikt de tweede om invloed te kunnen uitoefenen op de politieke besluitvorming terwijl de tweede de eerste nodig heeft voor expertise en informatie in de formuleringsfase en voor steun in de implementatiefase. Tegelijkertijd is er sprake van personele vervlechting in de vorm van dubbelfuncties tussen organisaties van eenzelfde zuil (*political camp*).

Er is ook sprake van persoonlijke netwerken tussen politieke actoren op het niveau van het eerste echelon. De Zweedse praktijk van informele topontmoetingen tussen de vertegenwoordigers van regering, werkgevers- en werknemersorganisaties, individuele ondernemingen en oppositiepartijen over het economische macrobeleid is hiervan een voorbeeld. Deze Harpsund-, Rosenbad- en Hagabesprekingen vormen een na-oorlogs fenomeen dat op verschillende tijdstippen en met wisselende samenstellingen heeft plaats gevonden.

Als voorbeelden van een *negotiated economy* kenmerken Harpsund, Rosenbad en Haga volgens Pestoff (1990) zich door '*a temporal proximity which permits informal coordination between various arenas*' waarbij '*certain of these arenas are more directly interrelated by virtue of the participation of the same organized actors and the similarity of the issue content*' (p. 316). In de jaren vijftig en zestig organiseerde de sociaaldemocratische premier Erlander geregeld conferenties met de leiders van de vakbeweging en de werkgeversorganisatie in zijn vakantie-oord Harpsund. Deze conferenties hadden tot doel het wederzijdse begrip voor elkaars belangen en visies te bevorderen. Ze resulteerden dan ook zelden in bindende overeenkomsten.

De 'Harpsund-democratie' ondervond veel tegenstand van publiek en politiek. Het is onduidelijk of en in welke mate deze kritiek van invloed is geweest op de beslissing - eind jaren zestig - af te zien van het informele topperleg. Volgens Pontusson (1987) was een situatie ontstaan waarin '*neither organized business nor the labor movement showed much interest in organized and publicized meetings of this kind*' (p. 508). Het alternatief waren de onderzoekscommissies, en de hearing-procedures die dienen als '*forum for informal negotiations between the government and various interest groups, and also between the government and the opposition parties*' (Pontusson 1987, p.

58). De weerstand tegen informeel topperleg duurde niet lang. In het Zweedse Haga ontmoetten tussen 1974 en 1976 de economische en politieke elites elkaar om het macro-economische beleid te bespreken. De deelnemers en het doel van deze besprekingen verschilden echter met die van Harpsund. Behalve de sociaaldemocratische regering, de vakcentrale LO en de werkgeversorganisatie SAF waren ook de oppositiepartijen, de werknemersvertegenwoordigers van de ambtenarenbonden TCO en de bond van hoger opgeleid personeel SACO/SR en de Centrale Bank uitgenodigd.

Het hoofddoel van het Haga-topoverleg was een definitieve regeling voor het inflatie- en belastingenvraagstuk. De regering was er niet in geslaagd een hervormingsplan te formuleren. Het risico om de formele besluitvorming in het parlement te starten zonder een van tevoren veilig gestelde parlementaire meerderheid wilde de regering echter niet nemen. Dit betekende dat *'the 'riksdag' was no longer the appropriate place for bargaining, [] instead a place outside the parliament had to be found where the labor market partners could participate officially'* (Nedermann & Meier 1979, p. 109). Haga dus!

Ook na 1976 hebben informele topontmoetingen tussen politiek en sociaal-economie plaats gevonden. Volgens Ruin (1991) zetten de premiers Palme en Carlsson de traditie van conferenties en andere informele ontmoetingen voort, met dit verschil dat *'these contacts are not as close as they once were'* (p. 77). Volvo's ex-topman Gyllenhammar (1991) bevestigt het bestaan van zulke bijeenkomsten in de jaren tachtig.

De traditie van informele topontmoetingen is één van de indicatoren voor de aanwezigheid van horizontale persoonlijke netwerken in Zweden. Drie kernelementen uit het theoretische begrip zijn aanwezig:

1. Directe communicatie tussen alle actoren die op een of andere wijze - politiek verantwoordelijk, belanghebbend of uitvoeringsverantwoordelijk - betrokken zijn bij het discussiethema.
2. Het doel van deze multilaterale gesprekken is het direct of indirect bijdragen aan beleidsoplossingen via zakelijk overleg.
3. Er is geen sprake van een geïnstitutionaliseerd overlegplatform; de ontmoetingen zijn informeel van aard.

Naast deze - jaarlijkse - multilaterale bijeenkomsten van de Zweedse elite was er in de jaren zeventig en tachtig sprake van frequent contact tussen de SAP-regering, de vertegenwoordigers van vakbeweging en werkgeversorganisatie en enkele industriëlen (Gyllenhammar 1991, Feldt 1991, Elmbrant 1993). Er ontstond een belangenintegratie van de SAP - en in haar kielzog de vakcentrale LO- en de exportindustrie. Israel (1978) spreekt van het *'social democratic-labour union-big business-complex'* (p. 352). Esping-Andersen (1985) verklaart de band tussen de sociaal-democratische partij en het bedrijfsleven uit het feit dat *'the SAP's ability to revitalize Swedish capitalism, helped establish social democracy as the best guarantor of economic prosperity and effective government'* (p. 107). Ook Lewin (1984) constateert als oorzaak voor de 'intieme contacten' tussen de sociaal-democratie en de exportindustrie 'de liberale industriepolitiek van de SAP-regering die economische groei en

industriële herstructurerings stimuleert en overtollige arbeidskrachten kanaliseert naar expansieve bedrijfstakken' (p. 299). In de praktijk kwam de positie van de werkgeversorganisatie SAF hierop neer dat zij financiële donaties verstrekten aan de conservatieve partij maar officieel politiek neutraal waren en zaken deden met de regerende sociaal-democraten. Dit horizontale netwerk tussen de regerende sociaal-democraten, de vakcentrale LO en de werkgeversorganisatie SAF vormde een geschikte basis voor de politiek-economische samenwerking.

4.4 EEN LANDENVERGELIJKING: CONCLUSIES

In de twee voorafgaande paragrafen zijn de structuur- en cultuurkenmerken van de Nederlandse en Zweedse besluitvorming beschreven en geanalyseerd. In de nu volgende landenvergelijking zal het accent op die verschillen liggen die de mate van effectiviteit van de besluitvorming kunnen verklaren. Er is echter ook een aantal belangrijke overeenkomsten tussen Nederland en Zweden constateerbaar. Ze vormen het gemeenschappelijke kader waarbinnen de verschillen pregnanter naar voren komen. Vandaar dat deze slotparagraaf begint met een opsomming van relevante overeenkomsten.

4.4.1 De overeenkomsten

Het politieke besluitvormingsproces is in de constitutionele democratieën van Nederland en Zweden verdeeld in twee fasen, namelijk de beïnvloedingfase en de besluitvormingsfase. Terwijl de eerste fase - gericht op onderzoek, advies en overleg - in beide landen verschillend is, vertoont de parlementaire besluitvormingsfase twee overeenkomsten. De belangrijkste overeenkomst in de besluitvormingsfase ligt op politiek terrein: de *'long-term single party dominance'* (Therborn 1989, p. 196) in Zweden en in Nederland.

De hegemonie van de sociaaldemocratische partij (SAP) in de Zweedse politieke verhoudingen is een welbekend feit. De SAP is van Zweden vier grote politieke partijen veruit de grootste, zowel in leden- als in zetelaantal. In bijna alle na-oorlogse regeringen hebben de sociaal-democraten deelgenomen. Het zetelaantal van de SAP in het Zweedse parlement spreekt boekdelen. De Zweedse sociaal-democraten houden in de na-oorlogse periode structureel rond 45 procent van het aantal parlamentszetels bezet. Mèt het zetelaandeel van de loyale communisten is er zelfs sprake van een parlementaire meerderheidspositie van het 'socialistische blok' (Henningsen 1989). De omvangrijke kiezers-aanhang van de SAP maakt de partij tot een natuurlijke regeringspartij. Reeds in 1917 namen de Zweedse sociaal-democraten deel aan een regeringscoalitie, gevolgd door een aantal minderheidsregeringen in de jaren twintig. In de

achtevijftig jaar tussen 1936-1994 was de SAP slechts negen jaar (1976-1982 en 1991-1994) oppositiepartij. De SAP-regeringen waren afwisselend coalitie-regeringen met de Centruumpartij (tussen 1936-1939 en 1951-1957) en minderheidsregeringen met steun van de communistische partij. Deze laatste combinatie heeft de Zweedse politiek het langst gedomineerd (Bergström 1991).

Niet de sociaal-democraten maar de confessionelen - aanvankelijk vooral de Katholieke Volkspartij (KVP), later het Christen Democratisch Appèl (CDA) - hebben de Nederlandse politiek in belangrijke mate bepaald. Het zetelaantal van de KVP in de Tweede Kamer was weliswaar verhoudingsgewijs kleiner dan dat van de Zweedse sociaaldemocraten maar ook de Nederlandse katholieken maakten sinds 1917 deel uit van de meeste kabinetten. En ook zij leverden vaak de premier. Volgens Therborn (1989) hebben de katholieken '*[] not dominated Dutch politics in the sense the Social Democrats have in Sweden, but they have constituted the pivot of Dutch political life*' (p. 196, zie ook Roebroek 1992 en Kersbergen 1992).

De tweede overeenkomst tussen beide landen komt voort uit een vergelijkbaar politiek-cultureel kenmerk. Zowel de Nederlandse zuilen als de Zweedse volksbewegingen zijn subculturen. In beide gevallen is er sprake van een groep burgers die hun leven - 'van de wieg tot het graf' - bepaald zien door nauw gedefinieerde politiek-ideologische of religieuze scheidslijnen. Zuilen en volksbewegingen zijn moderne organisaties ondanks het feit dat beiden dateren uit - respectievelijk - het begin van deze eeuw en het einde van de vorige eeuw. 'Modern' wil zeggen: het mobiliseren van burgers in aparte bewegingen die samengesteld zijn uit organisaties met een aanzienlijke omvang die goed gestructureerd, ideologisch gecommitteerd en permanent van aard zijn (Therborn 1989). Tussen deze organisaties bestaan personele en organisatorische verbanden. Deze verticale netwerken vormen tot aan de jaren zeventig een centraal kenmerk in beide landen.

Vanaf de jaren zeventig zijn de verticale verbanden in Nederland verzwakt. De voorheen dominante levensbeschouwelijke dimensie verloor aan invloed ten gunste van de 'links-rechts'-dimensie, oftewel de sociaal-economische tegenstelling tussen kapitaal en arbeid. Er ontstonden drie politieke blokken: links, midden en rechts (Keman 1989). Gedurende de onderzoeksperiode 1973-1994 domineerde deze blokvorming de politieke en sociaal-economische verhoudingen. Het huidige 'paarse' kabinet-Kok I betekent een - theoretische - doorbraak in de traditionele 'links-rechts'-scheidslijn. Of deze coalitie van PvdA, D66 en VVD daadwerkelijk in staat zal zijn de polarisatie en concurrentie in politiek en overlegeconomie te beëindigen, kan alleen de toekomst uitwijzen.

Politieke blokvorming domineert sinds de jaren zeventig ook Zweden (Bergström 1991). Door een aantal politieke veranderingen (meer partijen in het parlement en nieuwe beleidsthema's zoals werknemersfondsen en milieu) zijn de tegenstellingen tussen de vijf traditionele parlementspartijen verscherpt. Deze polarisatie leidde tot het ontstaan van twee blokken: het 'socialistische' blok en het 'burgerlijke' blok (Bergström 1991).

4.4.2 De verschillen

Nederland en Zweden verschillen op drie belangrijke punten van elkaar, namelijk ten aanzien van 1) de sleutelactoren en hun (machts-)positie, 2) de besluitvormingsstructuur, en 3) de politieke stijl van de sleutelactoren (onderhandelingsmotieven en -mechanisme).

ad 1) De sleutelactoren

Een belangrijk verschil betreft de rol en functie van de departementsambtenaar. De eeuwenoude Zweedse traditie van een sterk en centralistisch staatsapparaat heeft geresulteerd in een sterkere machtspositie - en een hoger aanzien - van de Zweedse bureaucraat in vergelijking met zijn Nederlandse collega. Vooral de actieve en vooraanstaande rol van de Zweedse bureaucraten in de beïnvloedingsfase van het parlementaire besluitvormingsproces maakt dit zichtbaar. Met de externe deskundigen vormen zij getalsmatig de grootste en belangrijkste geleding in de onderzoekscommissies. De positie van de departementsambtenaar is gebaseerd op inhoudelijke expertise en kennis van het maatschappelijk veld. De Haagse departementsambtenaar wordt weliswaar steeds vaker betrokken bij beleidsinitiatieven, maar zijn kerntaak is en blijft de uitwerking van beleidsvoornemens in (inter-)departementale commissies. De betrokkenheid van de ambtenaar in het overleg- en adviescircuit blijft dus beperkt tot een beleidsvoorbereidende taak.

Het tweede belangrijke verschil betreft de mate van onafhankelijkheid van de betrokken deskundigen. In beide landen is er sprake van een toenemende invloed van deskundigen in de beïnvloedingsfase van de besluitvorming. De Nederlandse en Zweedse deskundigen komen echter uit verschillende gremia. Zo gaat men in Nederland bij voorkeur te rade bij deskundigen buiten het politieke circuit, de zogenaamde externen. Dit zijn meestal actoren uit wetenschap en bedrijfsleven die op basis van hun expertise worden uitgenodigd. Zij nemen op persoonlijke titel deel aan deze eerste fase. Illustratief zijn ex-Shell topman Wagner, ex-president-directeur Dekker van Philips en de hoogleraar van der Zwan. Deze vooraanstaande lieden leidden in de jaren tachtig invloedrijke adviescommissies op het terrein van de Nederlandse industriepolitiek. Kenmerkend voor de Nederlandse situatie is echter dat deze deskundigen dikwijls óók belanghebbenden zijn: ze zijn verbonden aan of sympatiseren sterk met een politieke partij of (belangen-)organisatie.

Ook in Zweden wordt externe deskundigheid gerecruteerd uit de kringen van wetenschap en bedrijfsleven (Henning 1984). Maar daarnaast geldt de Stockholmse bureaucratie als een belangrijk reservoir van onafhankelijke expertise. Over de politieke affiniteit van de Zweedse bureaucratische elite is veelvuldig gespeculeerd: domineert onder de Zweedse ambtenarij het sociaal-democratische gedachtengoed vanwege de langdurige regeringsmacht van de SAP of is er sprake van een conservatieve voorkeur zoals in de meeste westerse landen? De politieke voorkeur van de Zweedse bureaucratische elite blijkt geen rol van betekenis te spelen. Hoewel topambtenaren in meerderheid

politiek conservatief zijn (Anton 1980) is er in de beleidsformulering sprake van een *'effective exchange with the political elite'* (p. 183). Volgens de auteur fungeren de senior-departementsambtenaren in Zweden als 'mentoren' voor de nieuwe generaties van politici. Zij leren hun jongere politieke collega's de traditionele politieke stijl van pragmatisme en rationaliteit; een stijl die beide groepen profijt brengt bij het aanpakken van politieke problemen. In ruil daarvoor accepteren de top-ambtenaren een socialer en reformistisch overheidsbeleid. De actoren in de onderzoekscommissies dragen - in tegenstelling tot Nederland - geen twee petten; onafhankelijk onderzoek en advies wordt niet gecombineerd met politieke betrokkenheid of belangenbehartiging. Het bereiken van een unanieme oplossing, gebaseerd op zakelijkheid staat voorop.

ad 2) Besluitvormingsstructuur

Een belangrijk verschil betreft de mate van institutionalisatie van de besluitvorming. De formele advies- en overlegfora domineren de structuur van de Nederlandse politieke besluitvorming. De Zweden hebben gekozen voor tijdelijke onderzoekscommissies en overleg-rondes. De institutionalisatiegraad is in Zweden dus lager dan in Nederland. Het tijdelijke karakter van de commissies en overlegfora in Zweden vermindert de permanente betrokkenheid van het maatschappelijke middenveld. Nederland kent wel zo'n 'ijzeren ring' rond het openbaar bestuur (Crozier 1969) die vaak verdragend werkt op de besluitvorming. Formele structuren worden door de Zweedse besluitvormers zo veel mogelijk vermeden. Behalve de flexibele onderzoek- en overlegstructuur maken ze immers veelvuldig gebruik van hun persoonlijke netwerken om belangen en standpunten toe te lichten en informatie uit te wisselen. In Nederland zijn deze 'korte lijntjes' tussen de bestuurders uit politiek, bestuur en belangenorganisaties slechts in beperkte mate aanwezig.

Het tweede verschil hangt samen met de splitsing van onafhankelijk en deskundig onderzoek en advies enerzijds en overleg anderzijds. In de Nederlandse adviesorganen is duidelijk sprake van een overlap tussen beiden. De samenstelling van de Sociaal Economische Raad is hier een voorbeeld van: Niet de onafhankelijke Kroonleden maar de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers domineren dit adviesorgaan van de regering. Terwijl de arbeidsmarktpartijen beschikken over de Stichting van de Arbeid, de getripartiseerde Arbeidsvoorziening en het cao-overleg wordt ook de SER gebruikt om onderlinge twistpunten te bespreken en politiek-gevoelige kwesties uit te stellen. De SER is hiermee verworpen tot een verlengstuk van de andere overlegfora. Ook de regering en het parlement in Nederland hebben de neiging complexe en precare onderwerpen te vermijden door advies te vragen aan de vaste adviescolleges: 'Een beslissing kan dan weer een halfjaar worden uitgesteld' (Vrij Nederland, dd 27-2-1993).

In de beïnvloedingsfase van het Zweedse politieke besluitvormingsproces zijn onderzoek en advies strikt gescheiden van overleg en belangenbehartiging. Zo bestaat deze fase uit 1) het verzamelen van objectieve en deskundige informatie via onderzoek door deskundigen waarna een advies volgt over

mogelijke beleidsopties, en 2) het plegen van overleg met betrokkenen en belanghebbenden op basis van de gepresenteerde beleidsalternatieven en de prioritering van de overheid. De onderzoekscommissieleden worden uitsluitend geselecteerd op hun deskundigheid. Behalve onafhankelijke externen en departementsambtenaren nemen ook vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers deel aan deze onderzoeksfase. Hun bijdrage is beperkt tot het geven van technische informatie en detailkennis van 'het veld'. Als belangenbehartigers krijgen zij in de daarop volgende overlegrondes de gelegenheid over het regeringsvoorstel te onderhandelen. Daarnaast beschikken de Zweedse arbeidsmarktpartijen over andere overlegmogelijkheden zoals de informele topontmoetingen en hun persoonlijke netwerken. Deze splitsing in een onderzoeks- en overlegdeel heeft als nadeel dat de beïnvloedingsfase lang kan duren. Dit nadeel weegt echter niet op tegen de voordelen:

- Nà de langdurige voorbereiding door deskundigen en belanghebbenden hoeft het beleidsvoorstel van de Zweedse regering tijdens de parlementaire behandeling nog slechts op zijn politieke merites te worden beoordeeld. Deze laatste fase van het Zweedse besluitvormingsproces is dan ook van korte duur.
- Vanwege de betrokkenheid van alle relevante actoren is een breed draagvlak gecreëerd waardoor de beleidsuitvoering weinig problemen oplevert.

In Nederland kan de besluitvorming eveneens jaren in beslag nemen. De oorzaak hiervan is niet alleen een langdurige beïnvloedingsfase - vanwege het 'parkeren' van preciaire onderwerpen en gescheiden circuits - maar ook in een langdurige besluitvormingsfase. Het einde van het vooroverleg betekent in Nederland niet dat het beleidsvoornemen door de betrokken actoren unaniem wordt ondersteund. De parlementaire behandeling kan in Nederland daarom eveneens lang duren. Behalve de standpunten van de parlementspartijen spelen in deze fase wederom de eisen en wensen van de belangenbehartigers - via lobbies - een rol. Het eindresultaat is een compromisvoorstel dat een slap aftreksel is van het oorspronkelijke beleidsvoornemen. Kortom, er is sprake van een niet-optimale oplossing voor alle betrokkenen.

ad 3) Politieke stijl

De (onderhandelings-)motieven van de Nederlandse en Zweedse actoren om samen te werken bij de beleidsformulering en -uitvoering verschillen aanzienlijk. Sinds het begin van de jaren zeventig heerst er in Nederland een politieke cultuur waarin de sleutelactoren samenwerking en compromisvorming weliswaar formeel nastreven maar in de praktijk zich concurrerend en polariserend opstellen. Hun samenwerking is sinds het einde van de Pacificatie-Democratie sterk formeel. Volgens Braun (1988) is er zelfs sprake van een verplichting: *'die Akteure sind gezwungen an einem Tisch zu sitzen, um zu einer gemeinsamen Problembewältigung zu kommen []'* (p. 155).

De Zweedse politieke cultuur is volgens Von Beyme (1992) karakteristiek voor heel Scandinavië: *'Die eliten im skandinavischen Modell kooperierten,*

auch wenn teile von ihnen noch einer klassenkampfretrorik anhängen, und die nicht-eliten, für die sie den Konsens aushandelten, kooperierten auf ihre Weise an der gesellschaftlichen Basis' (p. 143). De basis van deze politieke cultuur werd gelegd in de volksbewegingen waarin eigenbelang en collectivisme samengaan. Er is zowel sprake van antagonistische als solidaristische samenwerking: de eerste vorm vindt vooral plaats op elite-niveau tussen het openbaar bestuur, de politiek en de belangenorganisaties terwijl de tweede vorm toegepast wordt door politiek gelijkgezinden en de Zweedse burger die lid is van tenminste één belangen-groep.

Ondanks de tegenstrijdige belangen werken de Zweedse sleutelactoren samen. Behalve het eigen specifieke (deel-)belang is het wederzijdse voordeel een belangrijk motief voor de samenwerking. Dit wederzijdse voordeel kan variëren: interafhankelijkheid ('samen in een bootje'), 'positieve som'-uitkomsten etc. Het bestaan van de Zweedse traditie van *samförstand* en *folkshem* als gemeenschappelijk uitgangspunt is een bindende factor tussen alle partijen, hoe groot de belangentegenstellingen ook zijn.

4.4.3 De conclusie

De trendbreuk in de Nederlandse politieke cultuur aan het einde van de jaren zestig leidde tot het verbreken van de ideologische banden tussen de zuilen-organisaties en tot meer openheid en pragmatisme aan de basis. Omgekeerd veranderde de zakelijke politiek van de elites in ideologische polarisatie en concurrentie. Met het einde van de pacificatie-politiek zijn ook de persoonlijke netwerken in Nederland verdwenen. Van een alternatieve netwerkvorming tussen democratische elites is voornog geen sprake. Het gebrek aan 'korte lijntjes' tussen de bestuurders wekt te meer verbazing omdat de huidige advies- en overlegfora geschikte ontmoetingsplaatsen zijn om dergelijke netwerken te stimuleren. Deze advies- en overlegorganen hebben immers het pacificatie-tijdperk wel overleefd. De gepolariseerde verhoudingen in politiek en overlegeconomie hebben echter ertoe geleid dat de politieke besluitvorming niet langer in staat is een effectief beleid te produceren (Keman 1989).

Hoewel in Zweden geen omslag in de politieke cultuur heeft plaats gevonden, zijn de politieke verhoudingen rond het midden van de jaren zeventig sterk gewijzigd. Aanleiding vormden de polemische debatten over de werknemersfondsen en de sluiting van Zweedse kerncentrales aan de vooravond van de parlementsverkiezingen in 1976. Beide beleidsissues verdeelden het Zweedse parlement in twee politieke kampen: het socialistische en het burgerlijke. De economische belangenorganisaties bleven niet afzijdig. De vakcentrale LO en de werkgeversorganisatie SAF kozen partij voor het socialistische respectievelijk het burgerlijke blok waardoor de netwerken met hun 'eigen' politieke partij werden versterkt.

Het resultaat was een opdeling van de Zweedse samenleving in twee machtsblokken. Betekende dit - analoog aan de Nederlandse situatie - het einde

van de persoonlijke netwerken tussen de economische en politieke elites? Integendeel. Pontusson (1987) wijst op het feit dat *'at the time as party politics have become more polarized, the narrowness of government majorities since 1973 has made bargaining and compromise between government and the opposition a prerequisite for effective government'* (p. 503). Het netwerk van formele en informele contacten tussen het openbaar bestuur, de politiek en de belangenorganisaties - ontwikkeld tijdens de economische groeiperiode van de jaren vijftig en zestig - werd juist gebruikt voor het oplossen van de politieke en economische problemen. Op de achterliggende oorzaken van de economische crisis in Zweden in de eerste helft van de jaren negentig gaat het slot-hoofdstuk dieper in.

5 Werkloosheidsbestrijding op zijn Zweeds: de zaak-Uddevalla uit 1985

5.1 KEUZE CENTRALE ZWEEDSE CASUS EN PROBLEEMSTELLING

5.1.1 Inleiding

De Zweden hebben een lange traditie van volledige werkgelegenheid. Hun sociaal-economische beleid is gebaseerd op het Rehn/Meidner-model (zie hoofdstukken 1 en 8). Dit beleidsconcept 'bewaakt' de volledige werkgelegenheid. Het biedt echter geen volledige garantie. Evenals Nederland heeft Zweden een open economie die zeer gevoelig is voor conjuncturele schommelingen op de wereldmarkt. De oliecrises in 1973 en 1979 veroorzaakten dan ook in Zweden diepe recessies (1976-1979 en 1982-1985) ¹:

- De economische problemen rond het midden van de jaren zeventig deden zich met name voor in de traditionele industriële sectoren, zoals de scheepsbouw, de mijnbouw en de staalindustrie. Beleidsmakers en politici gingen ervan uit dat de conjuncturele dip van tijdelijke aard was. Daarom werden de dreigende massa-ontslagen in de noodlijdende basisindustrieën bestreden met korte termijn-oplossingen. Steunsubsidies en extra opname van werklozen in scholingsprogramma's hadden hierbij de voorkeur (Boston Consulting Group 1978). De open werkloosheid kon zo worden beperkt ten koste van een gestaag groeiend financieringstekort.
- Aan het begin van de jaren tachtig trof het ongunstige economische tijt het gehele Zweedse bedrijfsleven (Feldt 1992, Elmbrant 1993). De inzet van extra scholings- en werkprogramma's en steunsubsidies bleek deze keer geen verlichting van de economische problemen op te leveren. Integendeel. Ze leidden slechts tot een verslechtering van de staatsfinanciën en tot een ontregeling van het actieve arbeidsmarktbeleid. Regering, parlement en beleidsmakers kwamen dan ook tot de conclusie dat het behoud van volledige werkgelegenheid voortaan andere beleidsmiddelen vereiste.

De dreigende sluiting van de Uddevalla-scheepswerf in 1985 - ooit één van 's werelds grootste scheepsbouwers - was één van de eerste testcases voor de nieuwe beleidslijn. Het feit dat de zaak-Uddevalla daarbij een tot de verbeelding sprekend voorbeeld is van de typisch Zweedse wijze van werkloosheidsbestrijding, maakt haar geschikt als centrale Zweedse casus in dit onderzoek.

¹ De internationale conjunctuurdaling in 1991/1992 trof Zweden zwaarder dan de meeste andere OECD-landen. Hoofdstuk 8 gaat nader op deze recessie in, die Zweden (anno 1995) nog steeds in zijn greep houdt.

5.1.2 Het Uddevalla-pakket

Uddevalla-pakket was de naam die de Zweedse minister van Industrie gaf aan het pakket van beleidsmaatregelen dat als oplossing diende voor alle getroffen van de failliete scheepswerf in Uddevalla (ten noorden van Göteborg). De term 'pakket' doelde op het coherente geheel van uiteenlopende beleidsmaatregelen. Behalve deze coherentie waren de reikwijdte van de maatregelen en het ter beschikking gestelde budget de meest in het oog springende kenmerken van het beleidspakket. Niet alleen de werkloze werfarbeiders en de toeleveranciers van de Uddevallawerf behoorden tot de doelgroep. Het beleidsvoorstel van de regering hanteerde een ruimere definitie. Deze luidde dat 'ook andere werklozen een beroep kunnen doen op de speciale voorzieningen; dit kunnen personen zijn die werkloos zijn - of het risico lopen dit te worden - als gevolg van andere faillissementen in de regio' (uit het Maatregelenprogramma Uddevallaregio prop. 1984/1985: 147, vert. BG). De beleidsmaatregelen van het Uddevallapakket waren dus van toepassing op de gemeente Uddevalla en op de van Uddevalla economisch afhankelijke regio. Het Uddevalla-pakket bestaat uit twee onderdelen:

1. De kern bestaat uit de *package deal* tussen de Zweedse overheid en Volvo vanwege de hooggespannen verwachtingen over de werkgelegenheidsstimulans voor de hele regio (Uddevalla-commissie 1987, Assarsson en Wallin 1987). De geplande complete autofabriek zou alleen al aan minstens 1000 personen direct werk bieden terwijl het nieuwe opleidingscentrum - noodzakelijk voor de omscholing van het werfpersonnel tot *high tech*-personeel - directe werkgelegenheid zou betekenen voor een onbekend aantal instructeurs. De betekenis van Volvo's aanwezigheid voor de indirecte werkgelegenheid in de regio werd eveneens zeer groot geacht. Behalve de komst van eerste en tweede echelon toeleveranciers voor de auto-industrie rekenden de aanwezige commerciële dienstverleners (horeca, adviesbureau's) op groeimogelijkheden door Volvo's aanwezigheid (Licht en Gadellaa 1988).
2. Daaromheen werden steunmaatregelen van de overheid geformuleerd. De inzet van de *arbeidsmarktpolitieke maatregelen* was het aanbieden van nieuw werk of van een opleiding - die tot nieuw werk zou leiden - voor alle werfarbeiders. Daarnaast zouden pogingen worden ondernomen de lokale en regionale arbeidsmarkt te diversificeren: de afhankelijkheid van één dominant bedrijf of sector moest worden doorbroken. De *industrie- en regionaalpolitieke maatregelen* waren gericht op het stimuleren van de aanwezige bedrijven om nieuwe producten en markten te ontwikkelen, het lokken van nieuwe bedrijven naar de Uddevallaregio - en starters hierbij speciale hulp bieden - en het scheppen van een beter industrieel klimaat door een verbeterde infrastructuur. Behalve deze beleidsinstrumenten behoorden de aanleg van een *autosnelweg* en een *toeristisch centrum* tot de steunmaatregelen van de overheid. Deze beleidsmaatregelen worden in paragraaf 5.2.3 kort besproken.

Over de exacte omvang van het budget liepen de meningen sterk uiteen. Het verantwoordelijke ministerie van Industrie sprak van het 'één miljard kronen'-pakket (circa 330 miljoen gulden). De schattingen van onafhankelijke bronnen kwamen uit op een veelvoud van dit bedrag. Zo werden de bouwwerkzaamheden aan het E6-traject tussen Uddevalla en Göteborg alleen al geschat op 800 à 900 miljoen Zweedse kronen (Uddevalla-commissie 1987, Regionale Arbeidsvoorziening district Göteborg 1991) terwijl Volvo naast gelden uit regionale en industriepolitieke subsidiepotjes ook gebruik kon maken van financieringsbronnen die officieel niet tot het Uddevallapakket behoorden, bijvoorbeeld het Investeringsfonds² (Storrie 1993).

De overeenkomst tussen de leiding van de Uddevallawerf en de drie werfbonden in het kader van de Zweedse medezeggenschapswet (MBL) behoort formeel niet tot het Uddevalla-pakket maar is wel een belangrijke aanvulling op de steunmaatregelen van de overheid. De MBL-overeenkomst van 3 maart 1985 was het resultaat van een onderhandelingsproces dat op 13 december 1984 begon met de aankondiging van het faillissement van de Uddevallawerf door eigenaar Svenska Varv (staatsbedrijf) en de raad van bestuur van Uddevallavarvet. De daarop volgende onderhandelingen tussen de werkgeversvertegenwoordiger Molinder en de lokale vertegenwoordigers van de metaalarbeidersbond, de bond van dienstverlenende beroepen in de industrie (SIF) en de bond van hoger personeel (TCO/SALF) - respectievelijk Jonasson, Kratz en Sandgren - liepen parallel aan de besluitvorming rond het Uddevallapakket. De hoofddoelstelling van de MBL-onderhandelingen was dat 'alle werknemers van de Uddevallascheepswerf nieuw werk of een opleiding die tot een nieuwe baan leidt, aangeboden zullen krijgen dan wel op een andere manier geholpen worden met hun persoonlijke situatie wanneer de aanstelling bij de werf ophoudt' (Molinder 1991 p.40, vert. BG). In het slotprotocol werd nogmaals op de overeenkomstige inzet van het Uddevallapakket en de MBL-onderhandelingen gewezen.

5.1.3 Methode en probleemstelling

Het casus-onderzoek werd in de periode september-december 1993 in Göteborg verricht. Als onderzoeksstandplaats ligt Göteborg voor de hand:

- De Uddevalla-scheepswerf ligt in de west-Zweedse regio Göteborg-Bohus met Göteborg als regiohoofdstad.
- De hoofdkantoren van een drietal sleutelactoren (provinciebestuur, regionale arbeidsvoorziening en Volvo) zijn in Göteborg gevestigd.

2 Het Investeringsfonds is een fiscaal beleidsinstrument waarbij ondernemingen overwinst kunnen deponeren in een nationaal fonds van de Centrale Bank. Over dit bedrag hoeft geen winstbelasting te worden betaald.

Opname van gelden is mogelijk bij investeringsplannen tijdens laagconjunctuur. Toestemming van de Centrale Bank is vereist (Gruisen 1986).

- De kennisinfrastructuur van Göteborg is sterk ontwikkeld (universiteit, technische hogeschool).

Deze instellingen konden van dienst zijn bij het verzamelen van relevant onderzoeksmateriaal. Het onderzoek ondervond de voor- en nadelen van Uddevalla's bekendheid in Zweden. Als voordeel gold dat de primaire bronnen - zoals regeringsnotities, commissie-rapporten, persmateriaal en dagboekantekeningen - in ruime mate aanwezig en toegankelijk waren. Bovendien vormden de vele Zweedse wetenschappelijke publicaties geschikte achtergrondinformatie. De voorbereiding werd hierdoor aanzienlijk vergemakkelijkt. Tegelijkertijd stelden de (ex-)sleutelactoren zich zeer gereserveerd op voor interviews. In retrospectief zagen zij de zaak-Uddevalla als 'een plat getreden pad' ³. Overvolle agenda's van bestuurders en de commotie rond Volvo en Volvo's president-directeur Gyllenhammar ⁴ vormden bijkomende stoorzenders bij het regelen van interviews.

De oplossing was een selectie van sleutelactoren die wél benaderbaar zouden zijn. De politieke en (top-)departementale circuits vielen daarmee af. Uit het lokale circuit is gekozen voor één van de sleutelactoren in de MBL-onderhandelingen, namelijk directeur Molinder van de Uddevalla-werf. Uit het regionale circuit is gekozen voor twee bestuursleden van de Uddevalla-commissie en de voorzitter van de Regionale Arbeidsvoorziening, respectievelijk commissievoorzitter Norling en commissiesecretaris C. Larsson en directeur Nord van de Regionale Arbeidsvoorziening (tevens één van de drie werkgroep-voorzitters). De interviews hebben in oktober en november 1993 plaats gevonden.

De probleemstelling die in deze case-study centraal staat, luidt:

'Welke factoren hebben in de zaak-Uddevalla bijgedragen aan de - voor alle betrokkenen bevredigende - beleidsaanpak die resulteerde in de oplossing van het dreigende werkloosheidsprobleem?'

De drie dimensies uit het theoretische model (hoofdstuk 3) zijn vertaald in een viertal onderzoeksvragen die als leidraad fungeerden bij de informatieverzameling:

-
- 3 De zaak-Uddevalla was in de eerste helft van 1985 één van de belangrijkste nieuwsonderwerpen in de Zweedse media. Zweedse wetenschappers bleven niet afzijdig. Zij zagen Uddevalla als een interessant onderzoeksonderwerp. In het buitenland echter bleef de aandacht voor de gebeurtenissen rond de Uddevalla-scheepswerf beperkt tot - letterlijk - een voetnoot.
 - 4 De sluiting van de Volvo-fabriek in Uddevalla op 16 april 1993 en de fusie-onderhandelingen tussen Volvo en Renault vormden de belangrijkste thema's in de Zweedse pers en media tijdens het verblijf.

1. De 'wie'-vraag: Welke actoren waren direct betrokken bij de besluitvorming van het Uddevalla-pakket, de *package deal* tussen Volvo en regering en de MBL-overeenkomst?
2. De 'waar'-vraag: Van welke geïnstitutionaliseerde fora werd bij de besluitvorming gebruik gemaakt. En vormden informele contacten ook een onderdeel van het besluitvormingsproces? Deze vraag betreft de dimensie *besluitvormingsstructuur*.
3. De 'wat'-vraag: Was er sprake van belangentegenstellingen in de zaak-Uddevalla en de MBL-onderhandelingen? Zo ja, welke? Deze vraag betreft de dimensie *onderhandelingsmotieven*.
4. De 'hoe'-vraag: Werden de onderhandelingen gevoerd met behulp van het ruil-mechanisme, het consensus-principe of was er sprake van compromisvorming waarbij de betrokken actoren 'halverwege komen'? Deze vraag betreft de dimensie *onderhandelingsmechanisme*.

5.2 HET UDDEVALLA-PAKKET: VAN BOOT TOT AUTO

5.2.1 Achtergrond Zweedse scheepsbouw

Traditiegetrouw was het grootste deel van de Zweedse scheepsbouw geconcentreerd aan de westkust, in en rond Göteborg. De oorsprong van deze industriële bedrijfstak lag bij de kleine reparatiewerkplaatsjes uit het midden van de vorige eeuw (Stråth 1987). De vroege start en de snelle groei hadden als resultaat dat Zweden in de late jaren vijftig tot de top tien van de belangrijkste scheepsbouwnaties behoorde en in het begin van de jaren zeventig zelfs Europa's grootste en 's werelds nummer twee - na Japan - werd. Tot aan het einde van de jaren vijftig bleven de winsten gestaag stijgen om vanaf 1965 - met uitzondering van een korte opleving rond 1972 - om te slaan in zware verliezen in de gehele bedrijfstak. Zwedens jongste scheepswerf was

Uddevallavarvet AB, opgericht in 1946 door de reder Gustaf B. Thordén. De situatie was toen zeer gunstig vanwege de grote behoefte aan vernieuwing en uitbouw van de wereldhandelsvloot: de Tweede Wereldoorlog betekende een groot verlies aan schepen en - tegelijkertijd - een forse vooruitgang op het terrein van de navigatie- en bouwkundetechnieken. De verslechterde arbeidsmarktsituatie na de Tweede Wereldoorlog in de Uddevallaregio zorgde ervoor dat het initiatief van Thordén door de lokale overheid enthousiast werd begroet (Ljungkvist 1985).

De ontwikkeling van de Uddevallascheepswerf week niet af van het ontwikkelingspatroon van de andere Zweedse scheepswerven. Aan de vliegende start kwam in 1957 een abrupt einde. De werf raakte in liquiditeitsproblemen. Zij bleef tot 1963 in particuliere handen, waarna de staat - samen met de particuliere werf Eriksberg in Göteborg - het bedrijf overnam. In 1971 werd de

Uddevallascheepswerf 100 procent eigendom van Svenska Varvet AB. De scheepsbouw bleef de belangrijkste industriële werkgever in Uddevalla en de Göteborg-regio. Op het hoogtepunt in 1960 had de Uddevallawerf circa 3700 werknemers. Daarna volgden diverse personeelsafslankingen, om aan het begin van de jaren zeventig - door capaciteitsuitbouw voor productie van grote carriers - weer toe te nemen tot 3000 werknemers (Uddevalla-commissie 1987, p. 12). Zo was in 1974 25 procent van de Göteborgse industrie-arbeiders werkzaam in de scheepsbouw terwijl voor Uddevalla het cijfer ruim de helft was (Stråth 1987, p. 85). Aan het begin van de jaren tachtig was het aantal werknemers van de Uddevallascheepswerf gedaald tot 2165. Indirect waren echter veel bedrijven in de regio afhankelijk van het economische wel en wee van de werf vanwege hun functie als toeleverancier.

Het scheepsbouwbeleid van de Zweedse overheid bestond in de tweede helft van de jaren zeventig uitsluitend uit subsidieverlening. Deze passieve industriepolitiek slokte miljarden Zweedse kronen op en vormde een aanslag op de staatsfinanciën (zie par. 5.1.1). De toenmalige conservatieve regering kondigde daarop aan dat verdere economische steun slechts onder de voorwaarde van capaciteitsreducties zou plaatsvinden (Assarsson en Wallin 1987). Het duurde echter tot 1983 voordat deze beleidslijn werd omgezet in een officiële regeringsnota: de zogenaamde *Varvsproposition* ('regeringsnotitie inzake scheepsbouw'), ingediend door de nieuw aangetreden sociaal-democratische regering Palme. Voor de Uddevallawerf hield deze wet in dat 'de toezegging van 200 miljoen kronen voor 1984 en 1985 geldt onder voorwaarde dat het productievolume met 20 procent verminderd zal worden. Om verdere afslanking - en in het ergste geval sluiting - te voorkomen, dient de werf na 1985 winstgevendheid te zijn' (*Varvsproposition* 1982/1983: 147, vert.BG). Het Zweedse parlement nam drie maanden later het wetsvoorstel aan.

De Uddevallaregio omvat naast de gemeente Uddevalla een zevental buurgemeenten en overlapt twee bestuurlijke districten, Göteborgs- en Bohuslän en Älvsborgslän. De regio is zeker geen geografische uithoek. Er is sprake van een gunstige transportgeografische ligging tussen Oslo (Noorwegen) en Göteborg en van een goed ontwikkelde infrastructuur met een haven, twee vliegvelden en een dicht netwerk van (spoor-)wegen. Toch wees de Uddevalla-commissie (1987) op een aantal zwakheden van de regio. Zo bestond de industriestructuur hoofdzakelijk uit arbeidsintensieve en van grondstoffen afhankelijke bedrijven. Met uitzondering van de petrochemische industrie in Stenungsund - aan de kust tussen Uddevalla en Göteborg - waren er weinig bedrijfstakken met een hoog technologisch niveau. Het economische groeipotentieel van de regio was met andere woorden laag. Volgens Storrie (1993) is de industriële geschiedenis van deze regio hoofdzakelijk '*a tale of two industries, namely shipbuilding and automobile manufacture*' (p. 2). Ook Licht en Gadellaa (1988) benadrukken Uddevalla's '*tradition of industrial monocultures*' (p. 35). Deze situatie moet worden doorbroken zodat de regio minder afhankelijk is van conjuncturele golven en externe factoren.

5.2.2 Wat er vooraf ging aan het Uddevalla-pakket

De conjuncturele barometer stond al in de zomer van 1983 op onweer. Niet alleen voor de Uddevallascheepswerf maar voor het hele regionale bedrijfsleven. Ontslagen en faillissementen vielen vooral in de levensmiddelensector en de bouw (Regionale Arbeidsvoorziening Göteborg 1987, Kagevi 1991). De verontrusting over de situatie in de Uddevallaregio groeide allereerst op regionaal niveau, om daarna ook door het lokale en nationale niveau te worden overgenomen.

Regionaal niveau

Tijdens een informeel samenzijn in de nazomer van 1983 bespraken toenmalig gouverneur Norling (provincie Göteborg) en bestuurslid Åkerman van de Skandinaviska Enskilda Banken de ongunstige ontwikkelingen in de Göteborgse regio (interview Norling 1993). Vanwege de ernst van de situatie besloten beide bestuurders tot de oprichting van een informele club (door derden *Hemliga Armén* genoemd: het geheime leger). Deze club van geïnteresseerde en betrokken actoren uit politiek en bedrijfsleven startte haar activiteiten met een sterkte-/zwakte-analyse van de Uddevalla-regio. Het doel was te anticiperen op een mogelijke dramatische verslechtering van de regionale economie. Hieruit zouden pogingen tot de opbouw van een gevarieerde industriële structuur moeten voortkomen. Eén van de eerste resultaten van de groep was de oprichting van de investeringsmaatschappij Bohus Vital in de herfst van 1984 (Assarsson en Wallin 1987 en Licht en Gadellaa 1988).

Door de verslechtering van de economische situatie in 1984 raakte de orderportefeuille van de Uddevallawerf leeg. Het definitieve einde kwam voor de werf in de zomer van 1984 toen de Noorse rederij Consafe haar order voor twee tankers opschortte in afwachting van betere tijden (vakbondsnotitie Metall/SIF/SALF 1987). Daarop werden de minister van Industrie, de directeur van de Centrale Arbeidsvoorziening AMS en de directeur van de Regionale Arbeidsvoorziening in Göteborg door eigenaar Svenska Varv en directeur Molinder van de Uddevallascheepswerf op de hoogte gebracht van de kans op sluiting, later in het jaar (Assarsson en Wallin 1987, Kagevi 1991).

een dergelijke gang van zaken is volgens directeur Nord van de Regionale Arbeidsvoorziening wettelijk verplicht. De Zweedse sociale wetgeving stelt dat elke werkgever met minstens vijf werknemers de lokale arbeidsbemiddeling (onderdeel van de Regionale Arbeidsvoorziening) vroegtijdig op de hoogte dient te stellen van bedrijfsproblemen die kunnen leiden tot verlies aan werkgelegenheid. Vandaar dat de personeelschef van Svenska Varv in oktober 1984 contact opnam met Nord en AMS-directeur Allan Larsson om de precare positie van de Uddevallawerf uit te leggen. Dit gebeurde op informele wijze in de werkkamer van directeur Nord in Göteborg (interview Nord 1993). De radertjes werden onmiddellijk in beweging gezet. Zo richtte de regionale arbeidsvoorziening een interne onderzoeksgroep op om een arbeidsmarktmaatregelenpakket te ontwikkelen in geval van een werfsluiting. Via het

ministerie van Industrie en de Regionale Arbeidsvoorziening werd ook het provinciebestuur op de hoogte gebracht van de precare situatie bij de Uddevallawerf. De reactie was een verhoogde inspanning om industrieën en bedrijven voor de Uddevallaregio te interesseren opdat de werkgelegenheid in de regio zou toenemen.

Lokaal niveau

Met het voorgenomen besluit tot sluiting van de Uddevallawerf kreeg het management van de werf onder leiding van directeur Trogén⁵ de opdracht de drie lokale werfbonden uit te nodigen voor de wettelijk verplichte MBL-onderhandelingen. De bonden en hun koepelorganisaties - de centrale werknemersorganisatie LO en de ambtenaren-vakvereniging TCO - waren vanaf dit tijdstip formeel betrokken bij de zaak-Uddevalla⁶. Gezamenlijk hadden de regionale afdelingen van LO en TCO en de werfbonden al in de herfst van 1984 geanticipeerd op een mogelijke sluiting van de werf: een gevolgenanalyse voor de werknemers van de Uddevallawerf was gemaakt omdat 'de regering geen nieuwe economische steun zou verlenen vanwege het in 1983 genomen besluit in de *Riksdag* en dat daarmee de sluiting van de werf praktisch onvermijdelijk was' (notitie Metall, SIF en TCO/SALF 1987, p. 1, vert. BG). Hallin (1992) haalt in dit verband een citaat aan van de lokale voorzitter van de werfbond Metall, Jonasson: 'We wisten dat er geen terugkeer meer mogelijk was. Daarom begonnen we in kleine kring te discussiëren in geval de werf gesloten moest worden en wat onze eisen dan zouden kunnen zijn' (p. 17, vert. BG).

Begin december 1984 - een week vóórdat definitief het doek zou vallen voor de Uddevallawerf - was het onderzoek van de bonden klaar. Het resultaat werd naar de regering en eigenaar Svenska Varv gestuurd. Vervolgens stelden de drie werfbonden een gemeenschappelijke lijst van maatregelen op die naar hun mening noodzakelijk waren voor de Uddevalla-regio. Als eisenlijst werd deze op 21 december 1984 overhandigd aan de departementale Uddevalla-werkgroep, de betrokken ministers en aan Svenska Varv (notitie Metall, SIF en TCO/SALF 1987). Een centrale eis was dat de getroffen werfarbeiders genereus zouden worden behandeld. Hiermee werd bedoeld dat niemand de werf hoefde te verlaten zonder de zekerheid van een nieuwe baan, een

5 Op 31 januari 1985 werd Trogén door Molinder opgevolgd. Onenigheid over de werfsluiting leidde tot het aftreden van Trogén.

6 De Zweedse vakbeweging is georganiseerd langs de scheidslijn industrie - diensten in plaats van per bedrijfstak zoals in Nederland. Er is dus sprake van één 'industrie'-vakbeweging (LO) en één 'diensten'-vakbeweging (TCO). Wel bestaat er een indeling in districten en heeft elke onderneming zijn eigen lokale bond (*verksstadklubben*). In de scheepsbouw zijn deze lokale bonden goed georganiseerd en hebben een grote invloed. Voor meer informatie over de belangenorganisaties in de Zweedse scheepsbouw, zie Strath 1987, pp. 88 e.v.

dien stelden de bonden de eis dat alle werknemers een ruime inkomenszekerheid moesten ontvangen (Nordström 1988). Hun onderhandelingsinzet was met andere woorden hoog. Er was echter geen sprake van het louter deponeren van een lijst van vakbondseisen bij de ministers, topambtenaren en Svenska Varv. De toelichting en onderhandelingen verliepen via een aantal doorgeefluiken:

- voorzitter Blomberg van de Metaalarbeidersvakbond Metall ontving van zijn collega Jonasson van de Uddevallawerf de lijst van eisen,
- vervolgens besprak Blomberg de eisen met voorzitter Malm van de industrievakcentrale LO,
- die vanwege zijn goede contacten met de minister van Industrie de geschikte persoon was om het vakbondsstandpunt in de onderhandelingen te brengen (Licht en Gadellaa 1988).

Uit de gezamenlijke notitie van de lokale werfbonden Metall, SIF en TCO/SALF (1987) blijkt dat naast deze bilaterale contacten ook direct overleg heeft plaats gevonden tussen hen en het ministerie van Industrie. Deze waren tot stand gekomen via de bestaande korte lijntjes met parlementsleden uit de provincie Göteborg- en Bohuslän die zitting hadden in de parlementaire commissie voor Economische Zaken. Hoewel de lokale werfleiders reeds in de zomer van 1984 inzagen dat het doek voor de Uddevallawerf aan het einde van dat jaar zou vallen en geen hoop was op verdere financiële overheidssteun hoopten de werfarbeiders en inwoners van Uddevalla dat ook deze keer de werf gered zou worden. De uitbreidingsinvesteringen en de modernisering van de werf van 50 miljoen Zweedse kronen uit 1981 maakten het voor hen onwaarschijnlijk dat de werf gesloten werd (Molinder 1991).

Nationaal niveau

Toen de raad van bestuur van Svenska Varv op 11 december 1984 bekendmaakte dat de Uddevallawerf op korte termijn zou worden gesloten met zo weinig mogelijk schade voor de regio, berichtte het ministerie van Industrie van 'een breed maatregelenpakket dat ingezet zal worden zodra duidelijkheid over de werf is bereikt' en van 'een ambtelijke werkgroep die voorbereidingen treft voor arbeidsmarktpolitieke, regionaal-politieke en industriepolitieke maatregelen'. Bovendien 'zal deze Uddevalla-werkgroep onmiddellijke samenwerking zoeken met gouverneur Norling's club en tegelijkertijd nauwe contacten onderhouden met de vakbondsorganisaties' (persbericht ministerie van Industrie 1984, vert.BG). Op initiatief van de coördinerende minister van Industrie werd een departementale werkgroep samengesteld, bestaande uit topambtenaren van de departementen van Industrie, Arbeid, Communicatie en Landbouw onder leiding van Carling, hoofd van de afdeling Planning van het ministerie van Industrie (Licht en Gadellaa 1987, p.14). Daarnaast gebruikte minister Peterson van Industrie zijn persoonlijke contacten met enkele betrokken actoren. Zo was burgemeester Johansson van Uddevalla een persoonlijke vriend en partijgenoot terwijl gouverneur Norling - vooraanstaand lid van de Conservatieve Partij - een oude bekende was en zijn vertegenwoordiger in de

provincie. Omgekeerd onderhield Norlings stafmedewerker Sigfridsson de dagelijkse contacten met de departementale Uddevalla-werkgroep (Assarsson en Wallin 1987, p. 30).

Ook premier Palme bemoeide zich intensief met de Uddevalla-zaak. Hij instrueerde zijn ministers om erop toe te zien dat hun vertegenwoordigers in de departementale Uddevalla-werkgroep binnen afzienbare tijd moesten komen met suggesties over de bijdrage die elk departement kon leveren aan de verbetering van de problemen in Uddevalla. Het belangrijkste deel van Palme's betrokkenheid bij de zaak-Uddevalla was echter het overleg - achter de schermen - met president-directeur Gyllenhammar van Volvo over de mogelijkheden van een nieuwe fabriek in Uddevalla. Over deze ontmoetingen is weinig feitelijke informatie beschikbaar. De onduidelijkheid over tijdstip en inhoud van de besprekingen is verklaarbaar uit het feit dat tot aan de bekendmaking van de sluiting van de Uddevallawerf (11 december 1984) dit overleg informeel van aard was en onder geheimhouding stond. Zodoende wisten '*less than ten people in Sweden [] of the negotiations with Volvo []*' (Licht en Gadellaa 1988, p. 31). Toch is het mogelijk om uit het beschikbare secundaire bronnenmateriaal enkele plausibele stellingen te deduceren:

1. De vriendschap tussen Palme en Gyllenhammar - een publiek geheim in Zweden - en de frequente informele bijeenkomsten tussen kabinet en bedrijfsleven in Harpsund in de eerste helft van de jaren tachtig (o.a. Gyllenhammar 1991) wijzen op het bestaan van korte communicatielijnen tussen de twee sleutelactoren. Deze situatie heeft ongetwijfeld de totstandkoming van de besprekingen over de zaak-Uddevalla en Volvo's rol als 'redder in de nood' bevorderd.
2. De betrokkenheid van minister Feldt van Financiën bij bovenstaand overleg is waarschijnlijk omdat:
 - uit Feldt's politieke memoires (1992) blijkt dat premier Palme in geval van (financieel-)economische vraagstukken altijd zijn minister van Financiën raadpleegde. Wellicht dus ook in de zaak-Uddevalla.
 - in Gyllenhammar's autobiografie (1991) verhaald wordt over de persoonlijke relatie tussen de families Gyllenhammar en Feldt. Door Feldt te betrekken bij de package-deal vergrootte Palme de ontspannen onderhandelings sfeer en de steun in het kabinet.

Voor alle contacten op regeringsniveau gold dat topambtenaar Carling (voorzitter departementale Uddevalla-werkgroep) de enige persoon was die op de hoogte was van alle besprekingen die plaatsvonden in het kader van de zaak-Uddevalla (Licht en Gadellaa 1988, p.31).

5.2.3 Het Uddevallapakket en de MBL-onderhandelingen

Het Uddevallapakket

Minister Peterson van Industrie maakte in de namiddag van 23 januari 1985 in Uddevalla bekend dat de regering een pakket van maatregelen had ontwikkeld

dat moest leiden tot nieuwe werkgelegenheid in de gehele regio. Het Uddeval-lapakket ging dus veel verder dan een oplossing voor het werkloze werfper-so-neel. De officiële doelstelling van het Uddevallapakket bevatte twee korte termijn-doelen en één lange termijn-doel:

1. a. De afwikkeling van de Uddevallawerf dient te gebeuren zonder werk-loosheid onder het werfpersoneel.
- b. Het scheppen van 1000 nieuwe arbeidsplaatsen in industrie en dienst-verlening.
2. Het ontwikkelen van een gevarieerd en op de toekomst-gericht bedrijfs-leven (eindrapport Uddevallacommissie 1987, p.21).

Wegens de slechte afstemming tussen het ministerie en Volvo kon de minister geen melding maken van de Volvo-fabriek ⁷. Hij volstond met het bekend maken van een pakket van beleidsvoornemens van ruim één miljard Zweedse kronen (ongeveer 350 miljoen gulden):

- de verbetering van de wegeninfrastructuur (incl. de uitbouw van de E6),
- een nieuw opleidingscentrum en speciale arbeidsbemiddeling voor 1000 per-sonen,
- een toeristisch centrum in Tanum Strand,
- extra financiële middelen voor de investeringsmaatschappij Uddevalla Finans, en
- de status van steungebied voor de getroffen regio (uit perscommuniqué ministeries van Industrie, Arbeid, Communicatie en Landbouw 1985).

Deze doelen zouden realiseerbaar zijn door een combinatie van arbeidsmarkt-politieke, industriepolitieke en infrastructurele maatregelen. Na afloop van de persconferentie in Uddevalla verzamelden de betrokken actoren zich voor de eerste - informele - bijeenkomst van de Uddevallacommissie. Deze commissie was omvangrijk en zeer gedifferentieerd. Het voorzitterschap was in handen van gouverneur Norling van de provincie Göteborg- en Bohuslän. Zijn naaste stafmedewerker Claes Larsson was secretaris. Vanwege de omvang van méér dan vijftig organisaties en bedrijven is een selectie noodzakelijk. De bekendste

7 Stafmedewerker Larsson van het provinciebestuur in Göteborg (de latere secretaris van de Uddevalla-commissie) was informeel op de hoogte van de deal tussen Volvo en de regering. Volgens hem luidde de afspraak dat Volvo-topman Gyllenhammar contact zou opnemen met minister Peterson wanneer hij de formele goedkeuring had gekregen van Volvo's raad van be-stuur. Op 23 januari 1985 bij zijn vertrek uit Stockholm met bestemming Uddevalla had Peterson nog geen bericht van Gyllenhammar ontvangen. Ook bij aankomst in Uddevalla was er nog steeds geen reactie. Toch werd de verzamelde pers nà hoogte gebracht van de plannen rond de nieuwe Volvo-fabriek. Een aanwezige Volvo-vertegenwoordiger maakte bekend dat op dat moment in Göteborg de raad van bestuur van Volvo besliste over de Uddevalla-deal tussen de regering en Volvo (interview Larsson, 1993).

en belangrijkste leden waren: Molinder (directeur Uddevallawerf en MBL-onderhandelaar), Gammar (personeelschef bij Svenska Varvet), Nord (directeur Regionale Arbeidsvoorziening Göteborg), Jonasson (vakbondsleider Metall), Kratz (vakbondsleider SIF), Andersson (vakbondsleider TCO/SALF), Johansson (burgemeester Uddevalla) en Svensson (Investeringsfonds). Als adviserende leden traden onder meer op: Nilsson (Volvo), Sjöström (Saab-Scania), Burenius (investeringsmaatschappij Bohus Vital), Åkerman (SE-Banken) en Olwing (technische hogeschool Chalmers-Göteborg).

De commissie kreeg de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Uddevallapakket. Haar formele taakopdracht luidde: 'Het nemen van initiatieven die het bedrijfsleven in de Uddevalla-regio zullen versterken, ontwikkelen en vernieuwen, het op elkaar afstemmen en coördineren van de verschillende maatregelen en het informeren van de regering' (Uddevalla-commissie 1987, p. 19, vert. BG). Volgens Storrie (1993) impliceerde deze taakomschrijving dat de Uddevallacommissie een adviserende functie had en dat de besluitvorming in dit circuit op een lager niveau - dat wil zeggen in de betrokken bedrijven en organisaties - plaatsvond. Ook secretaris Larsson (1991) is van mening dat *'almost all decisions were taken at the lowest possible level. The commission was an advisory group, not a new organization replacing existing bodies'* (p. 8/9). De drie overige geïnterviewde actoren bevestigden dit beeld. Het grote aantal participanten noodzaakte tot het structureren van de besluitvorming in de Uddevallacommissie. Dit gebeurde door een verdeling van de participanten over drie werkgroepen. Een stuurgroep diende als koepel en smeerolie tussen de werkgroepen. De formele besluitvormingsstructuur van de Uddevallacommissie bestond zodoende uit een stuurgroep, een adviesgroep⁸, een secretariaat en drie werkgroepen met als thema:

1) Arbeidsmarktvraagstukken

Deze groep bestond uit de directeur van de Regionale Arbeidsvoorziening (vz), de burgemeester van Uddevalla, de vertegenwoordigers van Svenska Varv en Uddevallawerf, de drie leiders van de Uddevallawerfbonden en een vertegenwoordiger van de Raad voor Sociale Zekerheid (*Trygghetsradet*) en van het Ontwikkelingsfonds⁹. De leden kenden elkaar reeds vóór de vorming van de Uddevallacommissie. De Zweedse sociale wetgeving vereist in geval van een bedrijfsluiting de vorming van een overlegplatform door betrokkenen. De initiatiefnemer is meestal de regionale arbeidsvoorzieningsinstantie. In januari 1985 heeft een dergelijk overleg plaats gevonden over de sluiting van de Uddevallawerf (interview Nord 1993). Uit dit overleg is na de eerste

⁸ De meeste leden van de stuurgroep (14 leden) en van de adviesgroep (12 leden) hadden tevens zitting in één van de werkgroepen.

⁹ Elke provincie heeft een dergelijk *Utvecklingsfonden* (ontwikkelingsfonds), gericht op financiële en opleidingstechnische hulp aan kleine en middelgrote en nieuwe bedrijven.

informele bijeenkomst van de Uddevallacommissie de werkgroep 'arbeidsmarkt-vraagstukken' voortgekomen. Deze kwam - in tegenstelling tot de overige werkgroepen - frequent bijeen en kenmerkte zich door een formeel karakter.

Het doel van de werkgroep was het uitwisselen van informatie en het bespreken van acute problemen, zoals de personeelsafwikkeling (interview Nord en Molinder). De werkgroep nam dus zelf geen besluiten. Wanneer tijdens het overleg een patstelling of onenigheid ontstond, volgde beraad met de eigen organisatie ('terugkoppelen'). Het (deel-)besluit van de betrokken organisaties werd overgenomen door de werkgroep waarna het overleg hervat kon worden. Deze gang van zaken vereist een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling tussen de leden van de werkgroep, die zichzelf en hun achterban moeten accepteren.

De arbeidsmarktmaatregelen omvatten de traditionele ingrediënten van het actieve arbeidsmarktbeleid, zoals loonsubsidies, arbeidsmarkttraining, hulp bij het starten van een eigen bedrijf, permanent gesubsidieerde banen, reissubsidies en mobiliteitsbevorderende subsidies (Storrie 1993, Kagevi 1991). Nieuw waren de zogenaamde speciale fondsen, die gebruikt konden worden 'wanneer de ter beschikking staande middelen en instrumenten niet geschikt of onvoldoende zijn' (regeringsnotitie prop 1984/85:147, vert. BG). Deze extra gelden werden vooral gebruikt voor het nieuwe arbeidsbemiddelingsteam: dertig speciaal opgeleide specialisten werden aangesteld met als taak de werkloze werfarbeiders te begeleiden naar werk in de nieuwe Volvo-fabriek, in Uddevalla of in de regio. De arbeidsbemiddelaars bivakkeerden op het oude werfterrein om op deze wijze - letterlijk en figuurlijk - de afstand tot het werkloze werfpersoneel te verkleinen en het contact met de bondsvertegenwoordigers te optimaliseren (interview Nord 1993).

2) Industriepolitieke vraagstukken

Deze werkgroep besprak onder voorzitterschap van Norling de industriepolitieke aspecten. Behalve een vertegenwoordiger van de nieuwe investeringsmaatschappij Uddevalla Invest was uitsluitend het bedrijfsleven - inclusief de banken - vertegenwoordigd. Volgens voorzitter Norling weerde de regering betrokkenheid in deze werkgroep af om lastige vragen in het parlement te voorkomen. De industriepolitieke maatregelen waren gericht op het stimuleren van reeds aanwezige bedrijven in de regio om nieuwe produkt/markt-combinaties te ontwikkelen, het stimuleren van bedrijven om de productie naar de Uddevalla-regio te verleggen, het scheppen van een verbeterd industrieel milieu door betere communicatie en technische ontwikkeling en het aanbieden van extra hulp aan starters in de regio. Een speciale investeringsinstantie werd hiervoor in het leven geroepen; Uddevalla Invest was geen normale investeringsbank, zoals het regionale ontwikkelingsfonds (*Utvecklingsfonden*) maar participeerde actief in veelbelovende bedrijven (Storrie 1993). Bohus Vital werd de dochter-onderneming van Uddevalla Invest. Het verschil tussen beiden was hun doelgroep. Terwijl de eerste zich richtte op kleine, middel-

grote en nieuwe bedrijven was Uddevalla Invest bedoeld voor de grote - en eventuele buitenlandse - bedrijven.

De toewijzing en de verdeling van het industriepolitieke budget gebeurde via het verantwoordelijke provinciebestuur (*länstyrelsen*) met Norling in zijn dubbelrol van werkgroepvoorzitter en voorzitter van het provinciebestuur (gouverneur). Voorstellen werden door geïnteresseerde bedrijven bij deze instantie ingediend waarna een kort onderzoek door stafmedewerkers werd uitgevoerd. De definitieve besluitvorming vond plaats tijdens bilaterale gesprekken met de indieners van de voorstellen. De sporadische plenaire bijeenkomsten van de werkgroep werden gebruikt als informatie- en coördinatieplatform (interview Norling 1993).

3) Planning en infrastructuur

In deze werkgroep stonden twee maatregelen uit het Uddevallapakket centraal, namelijk de bouw van de geavanceerde Volvo-fabriek op het oude werfterrein en de aanleg van een autosnelweg E6 tussen Uddevalla en Stenungsund. Beide onderwerpen werden in aparte subwerkgroepen besproken en besloten, waarbij het Volvo-plan vanwege de vele aspecten verdeeld werd over een aantal overleggroepen:

- a. De *package deal* tussen Volvo-topman Gyllenhammar en de regering werd vanaf medio 1985 in een bilateraal overleg tussen de technische experts van Volvo en Svenska Varv - tevens leden van de stuurgroep van de Uddevallacommissie - verder uitgewerkt (zie punt 4b). Zij onderhandelden over omvang en inhoud van het door Volvo over te nemen werfterrein. Ondanks het beperkte aantal deelnemers en het wederzijdse vertrouwen werden protocollen van deze onderhandelingen gemaakt. De gedetailleerdheid van de afspraken noodzaakten hiertoe. Bij de bekendmaking van het plan voor een nieuwe Volvo-fabriek in Uddevalla (23 januari 1985) werd gedacht aan een complete productiefabriek, dat wil zeggen plaatwalserijen, carrosserie-fabricage, spuiterij en eindassemblage (Storrie 1993). Milieuproblemen bij de geplande spuiterij vertraagden echter de besluitvorming in de werkgroep. De afdeling Milieu van het provinciebestuur - belast met controle op milieu-aspecten van bedrijven in de regio - ging niet accoord met de geplande spuiterij vanwege de vervuiling door chemicaliën in de verf. Om verdere vertraging te voorkomen besloot de raad van bestuur van Volvo in januari 1986 af te zien van de spuiterij én de carrosserie-fabricage. De gespoten carrosserieën konden immers worden geleverd door de Volvo-Torslandafabriek in Göteborg (Hallin 1992, p.24). Een montagefabriek bleef zodoende over. Hiermee diende zo snel mogelijk te worden begonnen. Met deze beslissing kon de subgroep - bestaande uit Larsson als stafmedewerker van het provinciebestuur, de gemeente Uddevalla en de

- leden van een interne projectgroep van Volvo ¹⁰ - verder aan de slag met de definitieve etablering.
- b. De optimalisering van de lokale effecten van de nieuwe Volvo-fabriek vormde het centrale thema binnen een tweede subgroepje, met als participanten de vertegenwoordigers van Volvo, provinciebestuur en het Ontwikkelingsfonds. Ongerustheid bestond over de beperkte aanwezigheid van kwalitatief goede toeleveranciers in de Uddevallaregio.
 - c. De aanleg van de autosnelweg tussen Uddevalla en Stenungsund - die Uddevalla verbond met Göteborg - was officieel de grootste kostenpost uit het Uddevallapakket. Als infrastructurele maatregel waren het ministerie van Communicatie en de regionale transportorganisatie verantwoordelijk voor de uitvoering van dit onderdeel. Deze opdracht bleek de aanleiding voor verhitte debatten ¹¹, met het eigenbelang van Volvo als centrale punt. Of de aanleg van de E6-snelweg inderdaad een eis van Volvo is geweest, valt niet te achterhalen. Norling verwoordt de mening van velen door het denkbaar te achten dat de Volvo-topman een uitspraak heeft gedaan in de trant van 'Het zou makkelijker zijn als er een goede weg van en naar de fabriek zou lopen' (interview Norling 1993). Ondanks de georganiseerde lobby en de vele protesten - waarvan sommigen eindigden in de rechtszaal - is de weg er gekomen.
 - d. Het uitwerken van de ideeën rond de bouw van een toeristencentrum aan de kust en de oprichting van een nieuw wetenschappelijk centrum - als dependance van de Technische Hogeschool Chalmers in Göteborg - vond plaats in een apart subgroepje.

4) Informele werkgroepen

Uit het interviewmateriaal blijkt voorts dat een aantal actoren uit de werkgroepen tevens deelnamen aan informele groepjes, het zogenaamde tweede circuit binnen de Uddevallacommissie. Het aantal deelnemers was klein en het karakter van deze bijeenkomsten was informeel van aard.

10 Deze was gestart ter ondersteuning van Gyllenhammar tijdens zijn gesprekken met de regering. In deze interne Volvo-werkgroep zaten niet alleen technische experts maar ook bondsvertegenwoordigers (Ellegard, Engström en Nilsson 1989, p. 13).

11 De realisatie van de uitbouw van de E6 schoot een aantal groeperingen in het verkeerde keelgat. Zo kwam de milieubeweging in actie vanwege de aantasting van een natuurgebied, organiseerden de bewoners van dorpen die moesten wijken voor de weg een sterke anti-lobby en was de publieke opinie tegen het plan vanwege de enorme kosten en het twijfelachtige nut (Storrie 1993, p. 29). De protesten werden aangewakkerd door het vermoeden dat Volvo de weg als voorwaarde voor de bouw van de Uddevalla-autofabriek stelde. Dit zou betekenen dat de totale fondsen voor Volvo's etablering niet in verhouding staan met de verwachte werkgelegenheid.

- a. In één van deze groepjes stonden de doelstellingen en ideeën van Volvo en het opleidingsinstituut voor toekomstige werknemers van de nieuwe Volvo-fabriek ter discussie: Werkgeversonderhandelaar Molinder van de Uddevallawerf was bij deze informele club betrokken. Samen met directeur Nord van de regionale arbeidsvoorziening en een vertrouweling van Gyllenhammar werden ideeën uitgewisseld over Volvo's nieuwe produktiewijze, de veranderende arbeidsomstandigheden en de recruteringsaanpak van het nieuwe Volvopersoneel. Zij ontmoetten elkaar voor dit doel het eerst ná de presentatie van het Uddevallapakket, op 23 januari 1985. De ontmoetingen vonden meestal plaats in directeur Nords kantoor in Göteborg. Het driemanschap werd snel uitgebreid met een aantal experts - van Volvo en de arbeidsvoorziening- voor de uitwerking van gelanceerde ideeën. De discussies waren filosofisch getint. De betrokkenheid van de vertrouweling en vertolker van Gyllehammars ideeën over 'het nieuwe denken' binnen de auto-industrie (Ellegard, Engström en Nilsson 1989 en Berggren 1990) kan worden geïnterpreteerd als een sterk commitment van Gyllenhammar aan de realisatie van dit onderdeel van het Uddevallapakket.

De kern van het personeelsvraagstuk was de kloof tussen het lage opleidingsniveau van de werfarbeiders en de eisen die aan het toekomstige Volvopersoneel werden gesteld (interview Nord 1993). De high-tech autofabriek had uitsluitend behoefte aan speciaal opgeleiden die in zelfstandige werkeenheden en met eigen verantwoordelijkheden zouden kunnen functioneren. Deze kwalitatieve misfit tussen vraag en aanbod van arbeid werd door de Volvo-vertegenwoordiger en de directeur van de regionale arbeidsvoorziening oplosbaar geacht door de oprichting van een speciaal opleidingsinstituut. Een voorwaarde was echter dat een dergelijke speciale opleiding op tijd - dat wil zeggen vóórdat de fabriek operationeel zou zijn- van start zou kunnen gaan. De bedoeling was om met een groep van ongeveer twaalf werkloze werfarbeiders te beginnen. Rond deze kernploeg zou ieder jaar eenzelfde aantal geselecteerde oud-werfarbeiders toegevoegd worden. Molinder van de Uddevallawerf stemde echter niet in met deze plannen. Hij voorzag op korte termijn problemen met de afbouw van de personeelsterkte van de werf: de opname-capaciteit van het opleidingsinstituut was veel te gering voor het aantal ontslagen werfarbeiders en het instituut zou veel te laat - pas in 1986 - starten. Bovendien had Molinder twijfels over het nut van de autofabriek voor het werkloze werfpersonnel. Hoewel het opleidingsniveau door speciale trainingen verhoogd kon worden, was het volgens Molinder onmogelijk 'de aard van het beestje' te veranderen. De werkcultuur binnen de scheepsbouw verschilde immers zó wezenlijk van die van de auto-industrie dat deze laatste geen alternatief kon zijn voor de eerste (interview Molinder 1993). Toch is het opleidingsinstituut er gekomen, in juni 1986.

- b. Vóórdat gestart kon worden met de concretisering van de *package deal* in de werkgroep 'planning en infrastructuur' (zie punt 3a) vond informeel

overleg plaats over de haalbaarheid van deze principe-afspraken. Het aantal deelnemers bleef beperkt tot vier personen: voorzitter Norling van de Uddevallacommissie en tevens gouverneur van de provincie Göteborg, Volvo's tweede man Lindén, burgemeester Johansson van Uddevalla en secretaris Claes Larsson van de Uddevallacommissie. Later voegde Gyllenhammar's vertrouweling zich bij deze besprekingen. De eerste bijeenkomst vond plaats onmiddellijk na de bekendmaking van de Volvo-plannen in Uddevalla. De bijeenkomsten vonden plaats in Göteborg, in het voormalige hoofdkantoor van de Eriksberg-scheepswerf en het hoofdkantoor van Volvo. Dit gebeurde onder strikte geheimhouding. Volgens de betrokken secretaris van de Uddevallacommissie had dit informele overleg tot doel *'to be sure there will be a factory, that it will be a big one with a lot of jobs and that the location will be a good one !'* (interview Larsson 1993).

Er bleek geen sprake te zijn van een evenwichtige verhouding tussen de actoren. De zwakste schakel in het overleg was de gemeente Uddevalla. Haar economische toekomst werd bepaald door het al of niet doorgaan van de Volvo-fabriek. Deze afhankelijkheid betekende een zwakke onderhandelingspositie. Volvo had alle troeven in de hand, een feit waarvan de andere actoren zich bewust waren, aldus Larsson. De oorzaak van deze sterke onderhandelingspositie was de overeenkomst tussen Volvo en het ministerie van Industrie (èn staatsbedrijf Svenska Varv) over de verkoop van de Uddevallawerf.

De concretisering van de beleidsmaatregelen uit het Uddevallapakket vond dus plaats in de drie - meer of minder formele - werkgroepen van de Uddevallacommissie. Het geheel vormde de Uddevallacommissie. Volgens Larsson (1991) veranderde de structuur van de Uddevallacommissie voortdurend waarbij slechts de stuurgroep en de arbeidsmarktwerkgroep tot het einde van het project in september 1987 bleven functioneren.

De MBL-onderhandelingen

Medio december 1984 na de bekendmaking van de werfsluiting toonden de drie werfbonden zich ontevreden omdat 'de voorwaarden voor serieuze (MBL-) onderhandelingen niet aanwezig waren gezien het feit dat de regering nog geen concrete maatregelen had aangekondigd' (notitie Metall, SIF en TCO/SALF 1987, p. 1). Deze situatie maakte onderhandelingen zinloos. Het tij moest dus gekeerd worden. Voorbesprekingen waren nodig, waarin 'alle partijen inzien dat men veel kan winnen door gezamenlijk te proberen de problemen van de onderneming en het personeel na sluiting van de werf op te lossen' (interview Molinder). Ondanks het feit dat Molinder pas op 31 januari 1985 officieel benoemd werd tot Trogén's opvolger, nodigde hij begin januari 1985 - vóór de bekendmaking van het Uddevallapakket - de drie bondsvertegenwoordigers van Metall, SIF en TCO/SALF uit voor inleidende informele besprekingen op het werfterrein. Deze inleidende gesprekken werden 'opge-

knipt' in twee delen. Vanwege de verwachte knelpunten tussen Metall-woordvoerder Jonasson en Molinder, werd begonnen met een bilateraal overleg tussen deze partijen. De eindstemming - een maand later - werd gekenmerkt door 'het vertrouwen dat de werkgever alles in het werk zou stellen om werkloosheid onder de werfarbeiders te voorkomen terwijl de werknemers zich zouden blijven inzetten voor de laatste leveranties' (interview Molinder). De uitgangssituatie voor de MBL-onderhandelingen was hierdoor aanzienlijk verbeterd. De bekendmaking van het Uddevallapakket leek de laatste restjes twijfel bij de bonden en haar leden weg te halen. De MBL-onderhandelingen tussen het werfmanagement en de werfbonden startten in februari 1985.

Evenals de activiteiten van de Uddevallacommissie waren deze onderhandelingen vooral een communicatie-proces. Sleutelactoren uit beide circuits wezen op het belang van structurele communicatie en informatie-uitwisseling. Molinder - betrokken bij beide circuits - drukte het als volgt uit: 'Gebrekkige informatie, onwetendheid en misverstanden kunnen geruchten uitlokken die een vertrouwensbreuk en samenwerkingsproblemen veroorzaken. Een dergelijke situatie vermindert de mogelijkheden voor een goede besluitvorming en implementatie' (interview Molinder). De inzet van de MBL-onderhandelingen was tweeledig:

1. Alle werknemers van de Uddevallascheepswerf zullen bij beëindiging van hun aanstelling een nieuwe baan of een opleiding - die leidt tot een nieuwe baan - aangeboden krijgen dan wel op een andere manier geholpen worden in hun persoonlijke situatie.
2. De partijen zullen zich blijven inzetten om de laatste schepen op tijd en een hoge kwaliteit af te leveren (Uddevalla-commissie 1987, Molinder 1991, Storrie 1993).

Storrie signaleert *'potentially an conflict of interest between the basic aims of the firm and the unions. The construction of ships continued up to June 1986 and any delay in delivery would result in both increased capital costs and penalties for lateness. This required that the appropriate labour was available at the different stages of production. However, there would be little incentive for a worker to remain at the yard to perform his work if he received an attractive job offer, particularly when this offer might not be available in the future'* (p. 84). Het vooroverleg tussen Molinder en de drie bondsvertegenwoordigers had echter *'a spirit of cooperation'* bewerkstelligd (Molinder 1991, notitie Metall/SIF/TCO-SALF) die deze realisatie van de tweeledige onderhandelingsinzet kon realiseren. De MBL-overeenkomst was hiervan het toonbare bewijs (eindprotocol MBL-onderhandelingen 1985).

5.3 WIE HEBBEN WAAR, WAT EN HOE BESLOTEN?

Bovenstaande schets van de totstandkoming van het Uddevallapakket en de MBL-overeenkomst levert informatie op voor de beantwoording van de centrale vragen uit paragraaf 5.1.3. De nu volgende paragraaf start met de 'wie'-vraag, daarna volgen de 'waar'-vraag (besluitvormingsstructuur), de 'wat'-vraag (onderhandelingsmotieven) en de 'hoe'-vraag (besluitvormingsmechanisme).

5.3.1 De (sleutel-)actoren

De eerste centrale vraag betreft de (sleutel-)actoren die deelnamen aan de formulering, concretisering en uitvoering van het Uddevallapakket en de MBL-overeenkomst. Aandacht voor de achtergrondkenmerken van de actoren is hier eveneens op zijn plaats.

Het aantal betrokken actoren in de zaak-Uddevalla was opvallend groot. Alleen al in de Uddevallacommissie (regionaal niveau) participeerden méér dan vijftig actoren (Larsson 1991), met als sleutelactoren het provinciebestuur en de Regionale Arbeidsvoorziening. In de twee overige circuits was een beperkter aantal actoren betrokken: 1) het nationale circuit bestond uit drie sleutelactoren, namelijk de regering, de ambtelijke top van de vier betrokken ministeries (circa tien personen) en de Volvo-topman, terwijl 2) het lokale circuit uit twee sleutelactoren bestond, namelijk de managementvertegenwoordiger van de Uddevallawerf en de (drie) werfbondvertegenwoordigers. Uit het mondelinge en schriftelijke bronnenmateriaal komen een aantal opvallende achtergrondkenmerken van de sleutelactoren naar voren:

- a. Zij hanteren een **persoonlijke benadering** van de problematiek: 'Problemen zijn veroorzaakt door mensen en kunnen alleen door mensen worden opgelost!'. Een permanente bereikbaarheid én aanspreekbaarheid van sleutelactoren via directe contacten hoort bij deze benadering. Respect voor elkaars standpunten en verantwoordelijkheden en vertrouwen in elkaars integriteit zijn belangrijke randvoorwaarden. Indien deze niet aanwezig zijn, worden ze eerst tot stand gebracht vóórdat begonnen wordt met overleg en onderhandelingen. Een illustratief voorbeeld hiervan is de aanvankelijke patstelling tussen de werfleiding en de werfbonden. Werkgeversonderhandelaar Molinder initieerde een informeel vooroverleg om begrip voor elkaars standpunten te creëren. Algemeen gesproken vond het directe contact tijdens de zaak-Uddevalla vooral via de telefoon plaats.
- b. De meeste sleutelactoren maken deel uit van een uitgebreid netwerk van **partij- en vriendschapsrelaties**. Deze relaties hebben de directe contacten ongetwijfeld vergemakkelijkt. Indien de netwerkstructuur echter alleen op deze relaties is gebaseerd, komt de stabiliteit van het netwerk op de

langere termijn in gevaar. Dit gebeurt wanneer de spilactoren in het netwerk wegvallen, bijvoorbeeld door promoties, overplaatsing of overlijden. In de zaak-Uddevalla waren de persoonlijke netwerken (besluitvormingsstructuur) gebaseerd op een combinatie van zakelijke en partij- en vriendschapsrelaties.

- c. De sleutelactoren zijn **pragmatisch-zakelijk** en **oplossingsgericht** ingesteld (Licht en Gadellaa 1988). Pragmatisme heeft de voorkeur boven ideologie. Een illustratief voorbeeld hiervan was het onderhandelingsmotief van de werfbonden bij de MBL-onderhandelingen. Hoewel het behoud van werkgelegenheid de primaire doelstelling van elke vakbond is, hielden de werfbonden rekening met de slechte economische situatie en de beperkte financiële ruimte van de regering. Hun eisen werden daardoor realistischer. Daarnaast was er sprake van een alom aanwezig commitment ten aanzien van het oplossen van de korte- en lange-termijnproblemen rond de werfsluiting. Zo karakteriseerde de secretaris van de Uddevallacommissie de taakopvatting (lees 'onderhandelingsmotief') van de meeste actoren en hun werkgroepjes als 'wat kan elk van ons bijdragen aan de oplossing van het probleem' (interview Larsson). Voorbeelden: Palme's oproep aan zijn ministers, de arbeidsmarktanalyse van de regionale arbeidsvoorziening Göteborg en de inzet van het provinciebestuur. Ook Licht en Gadellaa (1988) zijn in hun analyse van het besluitvormingsproces rond het Uddevallapakket van mening dat *'the most considerable change of attitude one tried to attain was to change a feeling of resignation into a feeling of being part of a winning team'*, waarbij *'the crux of the matter was the answer to the question 'what will be your contribution?''* (p. 33).

Anton (1980) benadrukt het feit dat deze karakteristiek typisch is voor de Zweedse politiek, de ambtenarij en het bedrijfsleven in het algemeen: *'Studies of policy-making behaviour at all levels of Swedish government, and in private as well as public-sector organizations, have documented the extra-ordinary extent to which those activities follow a problem-solving mode []'* (p. 159). StrÅth (1987) vult aan met een schets van de probleemgerichtheid als typisch kenmerk van de Zweedse werfbonden. Allereerst beschrijft de auteur de twee hoofdfuncties van de vakbeweging: 1) de *'problem-solving function'*, waarbij de bonden en het management worden geconfronteerd met dezelfde problemen waarna samenwerking kan plaatsvinden in het zoeken van oplossingen, en 2) de *'interest-articulating function'* waarbij de belangen van de bonden dikwijls in strijd zijn met die van het management. Vervolgens constateert StrÅth dat de Zweedse werfbonden - en dus ook de Uddevallawerfbonden - in de besluitvorming rond het omstructureringsproces prioriteit gaven aan de eerste functie in plaats van te opteren voor acties. Gezien de ernstige economische situatie werd een keuze voor het mobiliseren van de achterban en het uitroepen van stakingsacties niet opportuun geacht. Deze beperkte onderhandelingsruimte leidde volgens de auteur ertoe dat de werfbonden *'have tried to*

justify their existence by influencing the shape of the compromise' (p. 115).

- d. De sleutelactoren hebben een **sterke persoonlijkheid** en kunnen uitvoerende taken goed delegeren. Licht en Gadellaa (1988) karakteriseren de besluitvormers in de zaak-Uddevalla als *'older people in high-ranking positions'* die beschikken over *'a very sound vision on the future and command at the same time an extensive network of useful contacts'*. Zij zijn tevens in staat *'to select competent executives to whom the effectuation of their views could be delegated'* (p. 33). De auteurs wijzen er op dat deze karakteristieken ertoe hebben bijgedragen dat *'decisions of great impact were not only rather quickly reached but could also be directly translated into concrete actions on behalf of the interested parties []'* (p. 19). Dit oordeel wordt bevestigd door de Uddevallacommissie die haar leden omschrijft als *'personen met besluitcompetentie waardoor principiële vraagstukken sneller kunnen worden opgelost'* (p. 19, vert. BG).
- e. De meeste sleutelactoren nemen een **anticiperende houding** aan. In plaats van afwachten, worden activiteiten ondernomen die een verbetering kunnen betekenen van de situatie of deze inzichtelijker kunnen maken. Deze houding blijkt bijvoorbeeld uit het initiatief en de activiteiten van de informele club van gouverneur Norling, anderhalf jaar vóór Svenska Varv's besluit tot sluiting van de Uddevallawerf. Hun activiteiten bleken waardevol, getuige de uitnodiging van de minister van Industrie in november 1984 om te participeren in de departementale Uddevallawerkgroep en zorg te dragen voor de regionale implementatie van het maatregelenpakket van de overheid. Maar ook de woordvoerders van de werfbonden toonden een anticiperende houding. Ze waren zich bewust van de mogelijkheid van een crisissituatie bij de werf. In kleine kring werd besloten tot een aantal voorbereidende activiteiten. Een analyse van mogelijke consequenties in geval van een werfsluiting voor het personeel diende als basis voor een eisenlijst van maatregelen. Ook de contacten met een aantal politici - in regering, parlement en gemeentebestuur - werden vroegtijdig geïntensiveerd (Jonasson, Kratz en Sandgren 1987). Doel van de acties was het kweken van begrip voor de vakbondseisen bij de besluitvormers.

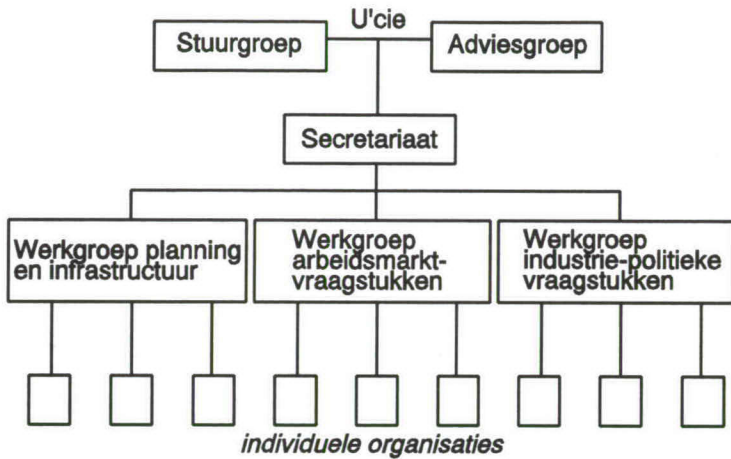
Deze vijf persoonskenmerken van de sleutelactoren hebben met grote waarschijnlijkheid bijgedragen aan een daadkrachtige en effectieve besluitvorming.

5.3.2 De besluitvormingsstructuur

De 'waar'-vraag betreft de plaats van handeling, met andere woorden: de formele en informele structuur van de politieke besluitvorming. De besluitvormingsstructuur is in Zweden weinig geformaliseerd. De Zweden hebben een traditie van informele contacten en tijdelijke fora van overleg en besluit-

vorming. Zo werd ook in de zaak-Uddevalla weinig gebruik gemaakt van formele overleg- en besluitvormingsfora. De twee uitzonderingen op deze regel waren:

1. De ad hoc opgerichte Uddevallacommissie. Direct na de bekendmaking van het Uddevallapakket in januari 1985 besloten de betrokken actoren onder leiding van gouverneur Norling enige structuur aan te brengen in het besluitvormingsproces. Dit leverde de volgende formele organisatiestructuur op:



(in gewijzigde vorm overgenomen uit: Larsson 1991, 'Regional governments confronted with economic restructuring: the Uddevalla case', p. 7)

Deze formele structuur bleek vooral een theoretische exercitie. Tijdens het besluitvormingsproces werd de structuur van de Uddevallacommissie bijgesteld. Allereerst zaten twee van de drie werkgroepen niet de hele rit uit. De werkgroep 'planning en infrastructuur' beëindigde haar werkzaamheden medio 1986 toen de besluitvorming rond de Volvo-fabriek en de autosnelweg klaar waren. De leden van de werkgroep 'industriepolitieke vraagstukken' besloten reeds bij de start om de groep op te splitsen in bilateraal overleg met sporadische plenaire werkgroepbijeenkomsten voor informatie-uitwisseling. Ten tweede was de adviesgroep al vanaf het begin een overbodig orgaan, omdat 'the Gouverneur never appointed the members to meeting' (Larsson 1991, p. 8). De strikte scheiding met de stuurgroep werd snel opgeheven omdat de leden van de adviesgroep frequent deelnamen aan de bijeenkomsten van de stuurgroep. Ten derde toonden alle participanten in de Uddevallacommissie een grote organisatorische flexibi-

liteit. Bleek de structuur niet te werken en kwam daardoor de effectiviteit in het gedrang, dan organiseerde men ad hoc-bijeenkomsten. Larsson (1991) noemt als voorbeelden: een club voor de promotie van technologische spreiding in de regio, een marketing-groep en een lobby-club voor de oprichting van een universitaire dependance in de regio (p. 9).

Dit beeld van een in beweging zijnde Uddevallacommissie werd bevestigd door voorzitter Norling. Hij wees op de oorspronkelijke opzet van de ad hoc-opgerichte Uddevallacommissie: 'een façade' voor het eigenlijke doel, namelijk 'het construeren van een informatieplatform voor alle betrokkenen' (interview Norling 1993). Maar de functie van de Uddevallacommissie ging verder. Volgens Assarsson en Wallin (1987) waren vooral de drie werkgroepen 'belangrijke netwerkorganisaties voor de deelnemers' (p. 50, vert. BG). In en door deze formele groepen konden contacten worden gelegd met andere betrokkenen en belangstellenden in de regio. Het ontwikkelde contactnetwerk bevorderde vervolgens de effectiviteit van de besluitvorming. Uit de interviews van deze auteurs met een aantal leden uit de Uddevallacommissie bleek dat respect en begrip voor elkaars standpunten een belangrijk bijproduct was van de informatie-platfora. Deze creëerden ontmoetingsmogelijkheden voor actoren uit politiek, openbaar bestuur en bedrijfsleven.

2. Ook de departementale Uddevalla-werkgroep werd uitsluitend gebruikt als coördinatie- en uitwisselingsplatform voor informatie en beleidsbeslissingen. Voor de ontwikkeling van specifieke beleidsmaatregelen voor de failliete Uddevallawerf en de getroffen regio gebruikten de vier betrokken ministeries (Industrie, Arbeid, Communicatie en Landbouw) hun eigen informatiekkanalen. De beleidsvoorstellen werden daarna ingediend bij werkgroepvoorzitter Carling.

Het besluitvormingsproces tussen de regeringstop en Volvo en tussen de betrokken ministers en de regionale en lokale sleutelactoren was '*informally, bilaterally and laid under an embargo*' (Licht en Gadellaa 1988, p. 31). De keuze voor geheimhouding hing samen met het voorkomen van te hoge verwachtingen bij het publiek en van bemoeienissen door de media. Een aantal van deze contacten bestonden al langer. Zo was er sinds de 'probleemjaren' zeventig sprake van een structureel contact tussen het staatsbedrijf Svenska Varv en het verantwoordelijke ministerie van Industrie. Vanwege de belangrijke werkgelegenheids- en exportfunctie van de scheepsbouwindustrie was informatie over de actuele economische situatie in deze bedrijfstak voor de overheid onontbeerlijk. Het staatsbedrijf Svenska Varv voorzag het ministerie van de noodzakelijke informatie, ook over de Uddevallascheepswerf. Het management van de Uddevallawerf hield daarnaast de burgemeester van Uddevalla en de directeur van de Regionale Arbeidsvoorziening Göteborg voortdurend op de hoogte van de situatie op de werf. De directeur van de Uddevallawerf spreekt van '*easy and many contacts*' (interview Molinder

1993). Deze informatie-kanalen bleken vanaf zomer 1984 van grote waarde. Volgens Molinder vond het geïntensiveerde contact plaats in '*a careful and secret way*'. Een bewuste keuze, omdat men onrust in de regio op deze manier probeerde te voorkomen (interview Molinder 1993).

Vooraf minister Peterson van Industrie was actief. Hij voerde bilaterale gesprekken met de meeste betrokken lokale en regionale actoren. Zijn ontmoetingen met de burgemeester van Uddevalla, met de werfbondvertegenwoordigers en met de gouverneur van de provincie Göteborg waren informeel van aard, dus zonder stafmedewerkers, agenda's en notulen. De vriendschap tussen Peterson en de burgemeester van Uddevalla vergemakkelijkte de zakelijke besprekingen. Bovendien waren beide bestuurders vooraanstaande sociaaldemocraten (Licht en Gadellaa 1988, Gunnarsson 1990, interview Norling 1993). Het gemeenschappelijke partijlidmaatschap van de sociaaldemocratische SAP zal ook een positieve invloed hebben gehad op de verstandhouding tussen minister Peterson en de lokale woordvoerder van de grootste vakbond Metall. Deze contacten werden bovendien vergemakkelijkt door de intensieve contacten die de minister had met voorzitter Malm van de overkoepelende vakcentrale LO. De korte lijnen tussen Peterson en Malm fungeerden daarbij als een tweezijdig doorgeefluik van eisen, informatie en plannen tussen de Uddevalla-werfbonden en het ministerie. Gouverneur Norling noemde de werfbonden spottend '*the advisers of the minister of Industry*' (interview Norling 1993).

Gouverneur Norling daarentegen was geen vriend van Peterson en evenmin een sociaaldemocraat. Toch noemt Norling zijn relatie met het ministerie van Industrie en haar politieke baas 'efficiënt en goed' (interview Norling 1993). Het provinciebestuur is de regionale vertegenwoordiger van het ministerie van Industrie. Tussen beide overheidsorganen bestaat een gedeelde verantwoordelijkheid voor de - regionale en nationale - industriepolitiek. Dit specialistische werkterrein betekent volgens Norling dat je snel alle sleutelfiguren leert kennen. Behalve met de verantwoordelijke bestuurders in Stockholm bestaan er nauwe contacten met het nationale en regionale bedrijfsleven. Zodra een probleem zich voordoet of informatie ontbreekt, brengt de telefoon uitkomst: '*Because of my function I know most of the industry-people, so I call them if I want information or when I have a problem*' (interview Norling).

5.3.3 De onderhandelingsmotieven

De 'wat'-vraag betreft de inhoud van de onderhandelingen, met andere woorden datgene waarover wordt onderhandeld. Dit zijn de zogenaamde onderhandelingsmotieven. De Volvo-package deal en de MBL-overeenkomst vormen de twee centrale onderhandelingsresultaten uit de zaak-Uddevalla. Van echte onderhandelingen in de departementale Uddevalla-werkgroep was immers geen sprake. De besluitvorming tussen de vier ministeries kenmerkte zich door een interne afstemming van gedeelde verantwoordelijkheden, onder het adagium 'wat is uw bijdrage aan de oplossing van het probleem?'. De inbreng van de

betrokken regionale en lokale actoren verliep via hun contacten met de verantwoordelijke ministeries.

De package deal

De regering-Palme werd in de zomer van 1984 op de hoogte gebracht van de snel verslechterende financieel-economische situatie van de Uddevallawerf. Na de annulering van de Noorse miljoenen-order stonden niet alleen 2165 arbeidsplaatsen bij de scheepswerf op het spel maar de werkgelegenheid in de hele regio. Als politiek verantwoordelijke actor voor de realisatie van volledige werkgelegenheid was het belang van de regering duidelijk. Met de parlementsverkiezingen in zicht (september 1985) nam de druk op de regering extra toe. Financiële (subsidie-)steun was geen beleidsoptie voor de regering vanwege het parlamentsbesluit uit 1982 dat een einde maakte aan de passieve industriepolitiek. De kosten van de alternatieve beleidsaanpak mochten niet te hoog oplopen vanwege het slechte conjuncturele klimaat en het begrotingstekort van de centrale overheid. Kort samengevat waren de onderhandelingsmotieven van de regering:

1. het behoud van werkgelegenheid in stad en regio teneinde beleidsprioriteit te realiseren op straffe van (gezichts-)verlies bij aanstaande verkiezingen, en
2. het voorkomen van een financieel débâcle teneinde de beleidsprioriteiten 'lage inflatie' en 'bestrijding begrotingstekort' te realiseren op straffe van (gezichts-)verlies bij de verkiezingen.

Onlangs de internationale recessie was er in de Zweedse auto-industrie sprake van 'hoogconjunctuur, expanderende productie en een hoog winstniveau' (Berggren 1990 p. 262, vert. BG). Deze gunstige omstandigheid creëerde voor Volvo de kans om de beperkte productiecapaciteit en de verouderde methoden aan te pakken, middels een nieuwe *high tech*-fabriek. Deze kans werd in 1983 vertaald in concrete plannen voor een nieuwe autofabriek (Ellegård, Engström en Nilsson 1989). De onderhandelingsmotieven van het Volvo-concern kunnen als volgt worden samengevat:

1. het behoud van concurrentievoordeel en marktaandeel maakt een efficiëntere productiewijze noodzakelijk, dus investering in een nieuwe *high tech*-fabriek.
2. de totale investeringskosten dienen zo laag mogelijk gehouden te worden.

De onderhandelingsmotieven van de regering en het Volvo-concern stonden zeker niet haaks op elkaar. De niet-financiële motieven (punt 1) lijken zelfs naadloos op elkaar aan te sluiten: het behoud - en stimulering - van werkgelegenheid is realiseerbaar via de bouw van een autofabriek. Zo kon de regering haar eerste onderhandelingsmotief realiseren door het inschakelen van Volvo, immers:

- behoud van werkgelegenheid door stimulering van de regionale bedrijvigheid betekent vooral uitbreidingsinvesteringen. In een recessie zijn weinig bedrijven hiertoe in staat. Slechts de auto-industrie was in deze periode een *booming industry*, en
- Volvo staat voor 'groei' en 'succes' waardoor haar magneetfunctie op andere bedrijven aanzienlijk is.

De oorspronkelijke investeringsplannen van Volvo betroffen geen gewone fabriek maar '*a new production concept, combining a complete abandonment of the assembly line principle, with a comprehensive organizational decentralization*' (Berggren 1990, p. 516). De kosten zouden daarmee ook een veelvoud zijn van de investeringskosten voor een normale autofabriek. Volvo was daardoor gedwongen een beroep te doen op de overheid voor een bijdrage aan de financiering. Beide partijen waren dus grotendeels tot elkaar veroordeeld voor de realisering van het eigenbelang. Deze wederzijdse afhankelijkheid leidde in september 1984 tot overleg achter de schermen tussen de regeringstop en president-directeur Gyllenhammar van Volvo.

De MBL-overeenkomst

De onderhandelingsmotieven van de werfleiding en de werfbonden bij de wettelijk verplichte MBL-onderhandelingen waren tegenstrijdig. Reeds in december 1984 lieten de werfbonden de regering en eigenaar Svenska Varv/Uddevallawerf weten dat zij akkoord gingen met de sluiting van de werf op hun voorwaarde. Deze was kort en krachtig, namelijk 'niemand verlaat de werf werkloos' (Hallin 1992). Deze hoofdvoorwaarde vormde hun enige onderhandelingsmotief bij de MBL-onderhandelingen, twee maanden later. Het belangrijkste onderhandelingsmotief van de werfleiding was de productie en de tijdige levering van de laatste olietanker - die reeds in aanbouw was - met de gebruikelijke hoge kwaliteit. Volgens werkgeversonderhandelaar Molinder (1991) 'vertegenwoordigde deze tanker grote waarde en eventuele vertragingen zouden behalve stijgende productiekosten ook schadevergoedingseisen van de opdrachtgever veroorzaken met als gevolg stijgende kosten voor de Uddeval-lawerf' (p. 23, vert. BG).

Ook Storrie (1993) signaleert tussen beide onderhandelingsmotieven '*potentially a conflict of interest* []' (p. 84). Bij de start was inderdaad sprake van tegengestelde belangen, namelijk de arbeidsmotivatie van het werfpersonnel was laag en elk concreet baan-aanbod zou geaccepteerd worden - zeker indien het aanbod eenmalig was - terwijl het klaren van de laatste klus - op straffe van boetes en verhoogde productiekosten - gemotiveerde en geschikte vaklui vereiste.

5.3.4 Het besluitvormingsmechanisme

De 'hoe'-vraag betreft de wijze waarop de besluiten tot stand zijn gekomen, met andere woorden: het besluitvormingsmechanisme.

De package deal

Het besluitvormingsproces tussen Volvo en de regering vond plaats via het uitruil-mechanisme. Deze conclusie lijkt plausibel indien de onderhandelingsmotieven van de beide actoren worden vergeleken met de uiteindelijke onderhandelingsresultaten.

1. Volvo's onderhandelingsmotief: Behalve de gebruikelijke regionale investeringssubsidies kreeg Volvo van de Centrale Bank toestemming om gereserveerde middelen uit het nationale Investeringsfonds op te nemen. Dit bedrag wordt geschat op 12,5 miljard Zweedse kronen (Assarsson en Wallin 1987, Storrie 1993). Een verdere belastingreductie kwam tot stand via de koop van de Uddevalla-scheepswerf. Hierdoor ontving Volvo '*[] special permission to deduct the yard's losses (about SEK 1000 million) from the profits liable for taxation*' (Storrie 1993, p. 28). Hoeveel Volvo voor de werf heeft betaald, is nooit openbaar gemaakt. De opleidingskosten voor werfarbeiders met een arbeidsplaats in de nieuwe Volvo-fabriek kwamen niet op rekening van Volvo. Hoewel deze kosten geen onderdeel uitmaakten van het Uddevallapakket werden ze gefinancierd door overheidssubsidies, via de regionale arbeidsvoorziening in Göteborg (interview Nord). Ook de uitbouw van de autosnelweg bij Uddevalla vormde een aardig extraatje voor Volvo, ongeacht de vraag of dit een voorwaarde was van Volvo bij de *package deal*. De exacte omvang van de totale financiële bijdrage van de overheid aan Volvo blijft dus onduidelijk.

Volvo's kosten: De bijdrage uit het Investeringsfonds kon Volvo uitsluitend besteden aan investeringen in Uddevalla, Göteborg en vier andere steden in de regio (Assarsson en Wallin 1987). Bovendien was Volvo verplicht alle werkloze werfarbeiders die graag in de Volvo-fabriek wilden werken, in dienst te nemen.

Geconcludeerd kan worden dat Volvo haar plannen rond een high tech-fabriek heeft weten te realiseren met minimale kosten.

2. Het onderhandelingsmotief van de overheid: Het behoud van werkgelegenheid in de Göteborgse regio stond voorop. Hiervoor was de bouw van een nieuwe Volvo-fabriek in de getroffen regio noodzakelijk. De verwachtingen over deze vorm van actieve industriepolitiek waren hooggespannen omdat Volvo's magneetfunctie op het regionale én internationale bedrijfsleven een gevarieerdere en economisch sterkere regio zou opleveren.
- De kosten voor de overheid: Het verlenen van diverse investeringssubsidies, verminderde belastinginkomsten vanwege belastingreductie, extra uitgaven regionale arbeidsvoorziening en - eventueel - de bouwkosten voor

de autosnelweg tussen Uddevalla en Göteborg. Alle gemaakte kosten zijn parlementair goedgekeurd.

Geconcludeerd kan worden dat de overheid haar onderhandelingsmotief heeft weten te realiseren. Een dreigende werkloosheidsramp kon immer worden voorkomen. In ruil hiervoor nam de overheid allerlei investeringskosten voor haar rekening. De overheid was bereid een hoge prijs te betalen vanwege de verwachting dat de kosten op langere termijn zouden worden terugverdiend (in de vorm van economische diversificatie van Uddevallaregio). Volvo zag zijn behoefte aan extra productiecapaciteit gerealiseerd zonder grote financiële investeringen. Als tegemoetkoming aan de overheid was de autofabrikant verplicht de nieuwe fabriek in Uddevalla te vestigen.

De MBL-overeenkomst

In het informele vooroverleg tussen directeur Molinder en de drie werfbonden kwam een sfeer van respect en vertrouwen tot stand die leidde tot een consensus over betekenis, doel en maatregelen van de afbouwwerkzaamheden. Deze sfeer was volgens de directeur noodzakelijk voor de MBL-onderhandelingen. Externe factoren - zoals de verbeterde regionale arbeidsmarktsituatie en het vooruitzicht op het Uddevallapakket - zorgden voor een gunstig onderhandelingskader. Toch waren de MBL-onderhandelingen zwaar. Onder druk zetten, toezeggingen afdwingen en heftige woordenwisselingen waren niet van de lucht. De twee actoren bleef echter praten, in de overtuiging 'dat samenwerking mogelijk was en er een oplossing kon worden gevonden' (interview Molinder 1993). De onderhandelingsresultaten werden bereikt via de toepassing van het uitruil-principe. Deze conclusie kan afgeleid worden uit een vergelijking van de onderhandelingsmotieven met de uiteindelijke onderhandelingsresultaten.

Het hoofdmotief van de werfbonden werd volledig gehonoreerd. Alle werkloze werfarbeiders kregen de garantie op een alternatieve baan, opleiding of andere regeling. Daar stond echter tegenover dat de bondsvertegenwoordigers belast werden met de taak te zorgen voor het behoud van de arbeidsmoraal en arbeidsmotivatie ondanks het faillissement van de werf. Zoals afgesproken werd de laatste tanker op tijd en met hoge kwaliteit afgeleverd. Daarmee werd ook het hoofdmotief van de werfleiding gerealiseerd.

Volgens de werfbondsvertegenwoordigers was het resultaat echter niet alléén een kwestie van uitruilen. Er was ook sprake van 'begrip en actieve medewerking van de kant van het management aan de prioritering van de belangen van het personeel' (Jonasson, Kratz en Sandgren 1987, p. 2, vert. BG). Dit oordeel correspondeert met Molinder's mening dat de *human factor* minstens zo belangrijk was in de onderhandelingen als de *economic-technical factor*. De werkgeversonderhandelaar hanteerde deze zienswijze als leidraad voor zijn handelen in de MBL-onderhandelingen (interview Molinder 1993).

De kosten voor eigenaar en werkgever Svenska Varv/Uddevallawerf bestonden hoofdzakelijk uit de dure pensioenregeling voor de 57-plussers onder het

werfpersoneel. Voor de financiering zijn - naar grote waarschijnlijkheid - de opbrengst uit de verkoop van de werf en een deel van de opbrengst van de laatste tanker benut.

5.4 CONCLUSIES

5.4.1 Besluiten nemen is zaken doen via directe contacten

Welke conclusies kunnen nu worden verbonden aan bovenstaande antwoorden? In bovenstaande analyse-paragraaf laten de besluitvorming rond het Uddevallapakket en de onderhandelingen over de afwikkeling van de Uddevallawerf zien dat het Zweedse succes niet alleen afhangt van een uitgebreid beleidsinstrumentarium en ruime financiële middelen. Waar het op aankomt, is de persoonlijke inzet van de sleutelactoren bij de besluitvorming. Hun onderhandelingsmotief is 'wat kan ik bijdragen aan de oplossing van het probleem, zonder mijn eigenbelang uit het oog te verliezen?'. Bij deze houding hoort een specifieke structuur en cultuur van besluitvorming.

Wars van ideologische stellingnames bleken de betrokkenen pragmatisch-zakelijk en anticiperend te werk te gaan. Omdat een dergelijke werkwijze gebaat is bij direct persoonlijk contact, hadden de actoren een voorkeur voor 'korte lijnen' buiten het formele circuit om. Deze directe communicatiekanalen tussen betrokkenen waren - voor een groot deel - reeds vóór het besluitvormings- en implementatieproces van het Uddevallapakket en de MBL-onderhandelingen aanwezig. Ze bestonden uit persoonlijke netwerken tussen de actoren op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Licht en Gadellaa (1988) vatten de situatie als volgt samen: *'older people in high-ranking positions [] with extensive networks of useful contacts [] who are charismatic as well as realistic [] and who held similar views on future developments and on the instruments to be used'* (p. 33). Tussen de overige betrokkenen ontwikkelden zich 'korte' communicatielijnen tijdens de voortgang van de besluitvorming.

De persoonlijke netwerken bleken het resultaat van een structurele samenwerking, gebaseerd op wederzijds vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid. In het ene netwerk (het regionale) domineerden zakelijke motieven, in het andere (het nationale) vriendschapsbanden of het partijlidmaatschap:

1. Het overleg tussen premier Palme, minister Feldt van Financiën en Volvo-topman Gyllenhammar vond achter gesloten deuren plaats. Dit selecte gezelschap had beslissingsmacht op eigen terrein, met duidelijk afgebakende verantwoordelijkheden. Hun naaste medewerkers waren niet aanwezig terwijl parlement en Volvo's raad van bestuur pas op de hoogte werden gebracht toen de *package deal* een feit was. Deze geheimhouding en exclusiviteit hadden niets te maken met een afkeer van democratische controle. Het voorkomen van druk op het overleg en het optimaliseren van

de effectiviteit vormden de belangrijkste argumenten. De vriendschappelijke banden tussen Volvo's president-directeur en de twee kabinetsleden en de partijgenootschappelijke band tussen de premier en de minister vergrootten de kans van slagen van het overleg.

2. De departementale werkgroep opereerde in het openbaar. Ook dit gezelschap was beperkt van omvang: ambtenaren van de betrokken ministeries van Industrie, Arbeid, Communicatie en Landbouw, aangevuld met topambtenaar Carling (Industrie) als voorzitter. De bilaterale directe contacten vormden de spil van het besluitvormingsproces: 1) werkgroepvoorzitter Carling onderhield persoonlijk contact met de betrokken ministers en met de top van de regionale instanties en vice versa ¹², terwijl 2) minister Peterson van Industrie persoonlijke contacten onderhield met de lokale actoren zoals de werfleiding en werfbonden van de Uddevallascheepswerf en met de burgemeester van Uddevalla.

Carlings contacten vormden geen onderdeel van zijn eigen persoonlijk netwerk. Als topambtenaar waren zijn korte lijnen gebaseerd op zakelijke motieven. De contacten van de minister van Industrie daarentegen vloeiden voort uit zijn persoonlijke netwerken. De basismotieven waren afwisselend zakelijk, partijgenootschappelijk en vriendschappelijk. De directe communicatielijnen tussen het centrale en regionale besluitvormingsniveau en de latere decentrale uitvoering van het Uddevallapakket droegen bij tot 'een nauwe, effectieve en onbureaucratische samenwerking tussen de betrokken partijen' (Regionale Arbeidsvoorziening Göteborg 1987, p. 16), 'een flexibele en daadkrachtige besluitvormingsstructuur' (Nordström 1988, p. 83) en 'een decentrale arbeidswijze, gekoppeld aan persoonlijk engagement en gedeelde verantwoordelijkheid' (Uddevallacommissie 1987, p. 7).

Kortom: de kern van de Zweedse werkloosheidsbestrijding is niet de beleidsinhoudelijke oplossing maar een effectieve structuur en cultuur van politieke besluitvorming.

5.4.2 De vergeten hoofdrolspelers

Onmiskenbaar zijn bovengenoemde sleutelfiguren de dragers van de effectieve besluitvorming en implementatie rond de zaak-Uddevalla. Toch is hun taak vergemakkelijkt door de aanwezigheid van een aantal positieve achtergrondfactoren, de zogenaamde 'vergeten hoofdrolspelers'.

¹² Op het terrein van het arbeidsmarktbeleid zat tussen de regionale arbeidsvoorziening en de minister van Arbeid een tussenschakel: coördinatie en accordering van het beleidsplan van de regionale arbeidsvoorziening verliep via de invloedrijke directeur van de Centrale Arbeidsvoorziening (AMS), de sociaaldemocraat Allan Larsson.

1. De **aantrekkende conjunctuur** in 1985, zowel landelijk als in de Uddeval-laregio (Nordström 1988, Uddevalla-commissie 1987). De gevolgen van de tweede oliecrisis waren in 1984 nog goed merkbaar. Niet alleen raakte de orderportefeuille van de Uddevallawerf leeg maar verslechterde de algeme-ne economische situatie verder (Kagevi 1991). De ommekeer vond in het daarop volgende jaar plaats. De effecten van de twee devaluatie-operaties door de sociaal-democratische regering in 1982 bleken in 1985 eindelijk hun economische vruchten af te werpen. Na de export-industrie zat nu ook het op de binnenlandse markt gerichte bedrijfsleven in de lift (The Econo-mist, dd 03-03-1990). Een stijgende vraag naar arbeidskrachten was het gevolg.

Directeur Nord van de Regionale Arbeidsvoorziening in Göteborg wees uitdrukkelijk op deze gunstige vooruitzichten bij de onderhandelingen rond de implementatie van het Uddevallapakket (interview Nord 1993). Dit voordeel kan echter worden gerelativeerd. Hoewel al in de herfst van 1984 een aantrekkende bedrijvigheid in de Uddevallaregio werd gesignaleerd, kon deze nooit de hoofdpijning zijn voor de Uddevalla-problematiek. Vraag en aanbod sloten kwalitatief slecht op elkaar aan: de stijgende vraag naar arbeid in de regio betrof geschoolde arbeidskrachten en technici (met name voor de motor- en vliegtuigindustrie van Saab) terwijl laaggeschool-de werkloze werfarbeiders het aanbod domineerden. Ook de Regionale Arbeidsvoorziening was van mening dat *'to rectify the serious disruption which a closure of the shipyard would cause to the economic geography of the region, new job opportunities would have to be created. [] In addition, vigorous labour market policy measures would be needed during a critical phase'* (Kagevi 1991, p. 5).

2. Als tweede positieve achtergrondfactor golden de **parlementsverkiezingen** in september 1985. Licht en Gadellaa (1988) zien in het vooruitzicht van verkiezingen de belangrijkste reden voor de grote betrokkenheid van de regering, vooral van de premier en de minister van Industrie. Het Udde-vallapakket werd hierdoor gedeeltelijk een 'prestige project' (p. 31). Deze vermeende invloed van de verkiezingen is gechargeerd. Het verkiezings-jaar heeft weliswaar ongetwijfeld een rol gespeeld in de pogingen van de regering om tot een bevredigende oplossing voor de Uddevalla-problema-tiek te komen maar de regering-Palme zat echter niet verlegen om een verkiezingsstunt. Bij de start van haar nieuwe regeringsperiode voerde de sociaal-democratische minister van Financiën twee devaluaties uit die in 1984 resulteerden in het economische herstel van de export-industrie terwijl de situatie in de overige bedrijfstakken vanaf 1985 verbeterde. De gezondmaking van de nationale economie gold dan ook als het belangrij-kste 'wapenfeit' van de regering bij de verkiezingen van 1985.
3. De derde positieve factor hangt samen met **Volvo's symboolfunctie**. Meer dan de andere Zweedse multinationale ondernemingen zoals IKEA, Asea,

Saab, SKF, Electrolux en Ericsson wordt Volvo in Zweden en in het buitenland gezien als het vlaggeschip van de Zweedse industrie. Het nationale gezegde '*Vad är bra för Volvo är också bra för Sverige*' ('wat goed is voor Volvo is ook goed voor Zweden') spreekt voor zich. Het is daarom niet denkbeeldig dat de effecten van het Uddevallapakket bij deelname van een alternatieve Zweedse onderneming kleiner zou zijn geweest. Volvo's rol en betekenis is volgens Licht en Gadellaa (1988) '*the very reason that all parties involved consider the new venture of Volvo's car-factory of great importance within the framework of the Uddevalla Package*' (p. 33). Nordström (1988) onderschrijft de stelling dat één van de belangrijkste oorzaken van het succes van het Uddevallapakket Volvo's aanwezigheid in Uddevalla was. De gemeente Uddevalla kreeg hierdoor status en het etiket van 'toekomststad' (p. 83).

5.4.3 De korte-termijnresultaten

De gevreesde werkloosheidstoename in de west-Zweedse provincie Göteborg is uitgebleven. De Volvo-autofabriek en de geïmplementeerde beleidsmaatregelen uit het Uddevallapakket hebben hieraan bijgedragen (Uddevallacommissie 1987). De werkloosheidscijfers uit de eerste drie jaren van de beleidsimplementering liepen parallel aan de gemiddelde landelijke werkloosheidscijfers (Uddevallacommissie 1987 en Kagevi 1991). Werkloosheidspercentages worden echter niet genoemd. Uit het landenonderzoek van de Economist uit 1990 blijkt dat er in deze periode sprake is van een daling van het Zweedse werkloosheidscijfer: 2,1 procent in 1985, 2 procent in 1986 en 1,7 procent in 1987.

De korte termijn-doelstelling van het Uddevallapakket en de MBL-overeenkomst was het vinden van individuele en sociaal acceptabele oplossingen voor het werfpersoneel. De betrokken Regionale Arbeidsvoorziening en de Uddevallacommissie constateren dat aan het eind van 1987 meer dan 90 procent van het voormalige werfpersoneel nieuw werk, een pensioen-regeling, een opleidingsplaats of een andere oplossing aangeboden heeft gekregen. Dit eindresultaat beschouwde men als '*highly positive, all the more so considering the gap in time between the close-down of the shipyard and the Volvo start-up*' (Kagevi 1991, p. 11). Uit het onderzoek van deze auteur en de Uddevallacommissie blijkt dat in de periode januari 1985-juli 1987 van de 2165 werknemers van de Uddevallawerf:

- 467 personen zijn opgenomen in trainings- en opleidingsprogramma's,
- 921 personen zijn vertrokken naar een nieuwe baan, en
- 357 personen genieten van een speciale pensioenregeling.

In de eerste twee jaren van de uitvoering van het Uddevallapakket zijn circa 800 nieuwe arbeidsplaatsen tot stand gekomen, waarvan 60 plaatsen in de nieuwe Volvofabriek. Daarbij kwamen ongeveer 200 arbeidsplaatsen in de

commerciële dienstverlening en de bouwnijverheid (Uddevallacommissie 1987). De oorzaak van het geringe aantal banen bij de nieuwe Volvo-fabriek lag aan het late tijdstip van de bouw- en opstartfase van de fabriek. Deze vond pas in medio 1986 plaats.

Ook uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het Uddevallapakket succesvol is geweest in het voorkomen van massawerkloosheid. Storrie (1993) wijst op het feit '*that there were never more than 38 yard workers unemployed at any time*' (p. 159). Zelfs de Conservatieve partij en de centrale werkgeversorganisatie SAF oordeelden positief over de afloop van de zaak-Uddevalla. Zo schreef het dagblad Dagens Industri dat 'indien er sprake is van consensus in de Zweedse industriepolitiek de omstructurerings bij de werven een goed voorbeeld is' (dd 04-07-1988, vert. BG). Werkgeversonderhandelaar Molinder ziet als het belangrijkste resultaat van de grootschalige omstructurerings in de Zweedse scheepsbouw 'dat deze [] zo weinig werkloosheid veroorzaakten' (Molinder 1991, p. 73, vert. BG). Dit impliceert volgens hem dat 'het Zweedse model een schouderklopje verdient vanwege het bewijs van effectiviteit in de samenwerking tussen onderneming, bonden en overheid' (p. 74, vert. BG). De verwachtingen voor de toekomst werden door de meeste betrokkenen positief ingeschat. De industriële bedrijven die reeds in 1985/1986 in de regio investeerden met een nettoresultaat van 800 arbeidsplaatsen, zouden volgens de planning in de periode 1987-1990 nog eens circa 1700 arbeidsplaatsen scheppen. Deze verwachtingen betroffen vooral Volvo als toekomstige grootste regionale werkgever en als koper van goederen en diensten in de regio (Uddevallacommissie 1987, Jonasson, Kratz en Sandgren 1987). Het toekomstperspectief van de gemeente Uddevalla en de Uddevalla-regio staat of valt met de realisatie van de Volvo-plannen. De volgende paragraaf schetst de langetermijngevolgen van deze afhankelijkheid.

5.4.4 De lange-termijnresultaten

Met de bouw van de Volvo-assembleerfabriek werd in oktober 1986 begonnen. In december 1987 werkten er 200 mensen, waarvan circa een vierde deel oud-Uddevallawerfpersonnel. In de herfst van 1990 was de fabriek volledig operationeel met circa 800 werknemers (Nordström 1988). De succesvolle decentrale productie via 'werkteams' en het lage ziekteverzuim leken een gouden toekomst voor de autofabriek in Uddevalla te voorspellen. Niets bleek minder waar. Wereldwijd werd de auto-industrie in 1991 geconfronteerd met dalende verkoopcijfers en stijgende overproductie. Vooral het luxe-segment van de automarkt waarin Volvo actief was, zakte in. Medio 1992 nam de raad van bestuur van Volvo onder leiding van Gyllenhammar het besluit haar assembleerfabrieken in Kalmar (zuid-Zweden) en Uddevalla te sluiten (Storrie 1993). Dit besluit ontketende een verhit debat tussen wetenschappers en politici in de media. Zo beweerde de wetenschapper Berggren dat 'de Volvo-fabriek in Uddevalla geen nobel experiment was dat mislukte. De fabriek was

in principe levensvatbaar en liet een imponerende ontwikkeling zien in de periode 1990-1992. Indien de fabriek nog één jaar operationeel was geweest dan zou het moeilijk zijn geweest de fabriek te sluiten' (in *Arbetet*, dd 29-09-1993, vert. BG). De conservatieve politicus en minister van Industrie Westerberg sprak ondubbelzinnig van 'een fiasco' van het Uddevallapakket (in *Svenska Dagbladet*, dd 06-11-1992, vert. BG).

Op 16 april 1993 was het dan zo ver. De laatste Volvo werd afgeleverd en de fabriek met zijn 850 werknemers was gesloten (*Svenska Dagbladet*, 16-04-1993). Het doek lijkt daarmee definitief te zijn gevallen voor de Uddevalla-regio. Het plan om van een stad in crisis een stad van status en toekomst te maken, leidde aanvankelijk tot optimisme en vertrouwen bij het bedrijfsleven en de inwoners van Uddevalla (Assarsson en Wallin 1987, Nordström 1988). De eerste doelstelling van het Uddevallapakket was gerealiseerd terwijl de tweede doelstelling binnen handbereik leek. De ontwikkeling van een gevarieerde en kennisintensieve economische structuur was immers nog ver weg. In plaats van het doorbreken van de traditionele industriële monocultuur was de afhankelijkheid slechts veranderd in 'boot door auto'. De sluiting van de Uddevalla-autofabriek en het faillissement van enkele van haar toeleveranciers betekende het verlies van circa duizend arbeidsplaatsen in gemeente en regio. De vraag is of Zweden in de toekomst - politiek en economisch gezien - in staat is een effectief en flexibel antwoord te geven op nieuwe werkloosheidsstijgingen.

6 De eerste Nederlandse casus: de totstandkoming van de Jeugdwerkgarantie-wet (1986-1992)

6.1 JEUGDWERKLOOSHEID EN BELEID

6.1.1 Korte schets van een modern fenomeen

Nederland heeft een omvangrijke jeugdwerkloosheid. Tot de groep jeugdige werklozen behoren jongeren in de leeftijdscategorie 16-23 jaar die geen betaald werk verrichten, niet naar school gaan, niet in opleiding zijn of geen militaire dienst vervullen. Schoolverlaters tijdens de 'zoekperiode' (eerste zes maanden na eindexamen) worden echter niet als werkloos geregistreerd. Het aantal jeugdwerklozen steeg in de recessie van 1974 zo explosief dat deze groep sindsdien een belangrijk segment binnen de totale Nederlandse werkloosheid vormt (Salverda 1992). Jeugdwerkloosheid is dus in Nederland een relatief modern fenomeen. Van Bakkum (1983) noemt de jeugdwerkloosheid tussen 1974 en het begin van de jaren tachtig 'één van de meest knellende problemen van onze samenleving' (p. 7). Volgens de Graaf (1985) is de jeugdwerkloosheid in deze periode zelfs 'nationaal vraagstuk nummer één' (p. 7). De recessie van de beginjaren tachtig verergerde deze situatie. Met de terugkeer van de massawerkloosheid uit de jaren dertig steeg ook de jeugdwerkloosheid: in piekjaar 1983 bedroeg het aandeel jeugdige werklozen in de totale werkloosheid 31 procent (SZW 1985a). Het beleidsplan 'Jeugd Werk Plan' van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) uit 1982 schat het relatieve aandeel van de jeugdwerkloosheid in december 1981 zelfs op 34,9 procent (p. 1).

De jeugdwerkloosheid bestaat niet. Evenals bij de langdurige werkloosheid onder volwassenen zijn het de jongeren met een lage of onvoltooide opleiding¹³ en een allochtone achtergrond die de grootste kans lopen werkloos te worden. Uit de geregistreerde jeugdwerkloosheid blijkt de factor 'geslacht' in het algemeen niet significant te zijn voor de arbeidsmarktkansen van jongeren tussen de 16 en 23 jaar (SZW 1985a). Bekijkt men echter de sekse-achter-

¹³ Met 'laag' wordt een LBO-/MAVO-diploma bedoeld en 'onvoltooid' duidt op een niet-afgemaakte (vervolg-)opleiding. Het merendeel van de werkloze jongeren (46 procent) behoort tot de groep met een lage opleiding terwijl de één na grootste groep (22 procent) hun opleiding niet hebben afgemaakt (SZW 1985b).

grond van de groep allochtone jeugdwerklozen, dan zijn de meisjes oververtegenwoordigd. Na de piek van 1983 daalde weliswaar het percentage jeugdige werklozen maar van een structurele oplossing van het jeugdwerkloosheidsprobleem is echter nog steeds geen sprake. Daarom blijven de overheid, de werkgevers en de vakbeweging ongerust over de omvang en de sociale gevolgen van deze problematiek. Dit blijkt uit het volgende:

1. Het Stichtingsakkoord van 13 juli 1984 stond geheel in het teken van de jeugdwerkloosheid. De centrale werkgevers- en werknemersorganisaties bereikten overeenstemming over een aantal aanbevelingen voor de aanpak. Behalve extra arbeidsplaatsen voor jongeren (eventueel in deeltijd) dachten beide partijen aan:

- versterking en uitbreiding van het leerlingwezen,
- opleiding via bedrijfs(tak)scholen, en
- het creëren van praktijk- en leermogelijkheden voor met name jongeren die nog niet kunnen instromen in het leerlingwezen.

Deze voorstellen vormden een uitvloeisel van het Stichtingsakkoord van november 1982 (SER 1984a). Twee jaar later was de situatie onveranderd. Werkgevers en werknemers waren van mening dat de werkloosheid onder jongeren nog steeds 'op een onaanvaardbaar hoog niveau' lag (Stichting van de Arbeid 1986, p. 31).

2. Ook op de agenda van het najaarsoverleg 1984 tussen een delegatie van het eerste kabinet-Lubbers en het bestuur van de Stichting van de Arbeid stond de jeugdwerkloosheid hoog genoteerd. Tijdens dit tripartiete overleg kwamen diverse in het bedrijfsleven ontwikkelde jeugdplannen -vooral gericht op werkloze schoolverlaters- en het START-plan van minister de Koning (SZW) aan bod (SER 1984b). Deze besprekingen bleken de aanloop te zijn naar een meer structurele aanpak van de jeugdwerkloosheid: het Jeugdwerkgarantie-plan uit 1986.

Ondanks de politieke agendering en de vele beleidsvoornemens bleef het percentage jeugdige werklozen hoog. Het korte herstel in 1984-1986 heeft hieraan niets kunnen veranderen. De centrale aandacht in dit hoofdstuk gaat dan ook uit naar de achtergronden van het structurele karakter van de Nederlandse jeugdwerkloosheid. Overeenkomstig de centrale hypothese uit hoofdstuk 1 worden indicaties opgespoord waaruit naar voren komt dat de politieke besluitvorming rond het jeugdwerkloosheidsbeleid een belangrijke hinderpaal vormt voor een structurele aanpak van de hoge jeugdwerkloosheid in Nederland. In paragraaf 6.1.3 zal de keuze voor het Jeugdwerkgarantie-plan als voorbeeld van een jeugdwerkloosheidsplan worden toegelicht. Ook de centrale vragen die in deze *case study* als leidraad hebben gefungeerd, zijn in deze paragraaf opgenomen. We beginnen echter met een korte schets van een aantal beleidsmaatregelen die sinds het midden van de jaren zeventig in het kader van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid werd geformuleerd. Het zijn de belangrijkste beleidsvoorlopers van het Jeugdwerkgarantie-plan.

6.1.2 De beleidsvoorlopers

Over de aard en oorzaken van het fenomeen 'jeugdwerkloosheid' waren de meningen vanaf het begin verdeeld. De hamvraag was of de jeugdwerkloosheid al dan niet geïsoleerd van de algemene werkloosheid bekeken moest worden:

- a. Jeugdwerkloosheid wordt enerzijds gezien als 'een verschijnsel *sui generis*' (SCP 1980, p. 1) omdat een belangrijk deel ervan wordt veroorzaakt door problemen die inherent zijn aan de toetreding tot de arbeidsmarkt. Type-rend voor jeugdige arbeidskrachten is immers het gebrek aan werker-
varing, een hoge mobiliteit door 'uitproberen' en de vaak gebrekkige aansluiting van vooropleidingen op de beroepspraktijk.
- b. Anderzijds kunnen de oorzaken en gevolgen van werkloosheid onder jongeren worden geïnterpreteerd als niet wezenlijk anders dan die onder volwassenen. Dit betekent dat er van uitgegaan wordt dat met een dalende werkloosheid ook de jeugdwerkloosheid terug zal lopen. Met andere woorden: het algemene werkloosheidsbeleid biedt tevens oplossingen voor jeugdige werklozen.

De jeugdwerkloosheid als 'geval apart' en als 'onderdeel van de totale werkloosheid' werden afwisselend als beleids invalshoek gekozen. Het resultaat is een bonte verzameling van regeltjes en grootschalige projecten, die elkaar deels overlappen, aanvullen en tegenspreken. Uit het omvangrijke beleidsinstrumentarium vallen drie beleidsplannen op. Zowel qua omvang als opzet zijn 1) de maatregel 'Experimentele Projecten voor Jeugdige Werklozen', 2) het Jeugdwerkplan, en 3) het Gemeenschapstakenplan vergelijkbaar met het latere Jeugdwerkgarantie-plan. Deze beleidsvoorlopers van de JWG-wet sluiten op de een of andere manier aan bij het algemene werkloosheidsbeleid en maken gebruik van bestaande beleidsvoorzieningen voor jeugdige werklozen, zoals het Leerlingwezen, het Kort-Middelbaar Beroepsonderwijs (KMBO), de Cursussen Jeugdige Werklozen (CWJ), de Plaatsingsbevorderende Maatregel (PBM) en de Werkverruimende Maatregel (WVM).

ad 1) De Experimentele Arbeidsprojecten voor Jeugdige Werklozen

De EAJ-maatregel uit 1979 werd gepresenteerd als een experimentele en nieuwe maatregel. Werkervarings- en scholingsaspecten zouden gecombineerd worden met het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen. Het enthousiasme onder de jongerenorganisaties voor dit beleidsplan was enorm, vooral omdat hun Plan voor de Jeugdarbeid (1978) als basis had gediend. De uiteindelijke EAJ was een compromis tussen dit jongerenplan en het jeugdwerkloosheidsbeleid van het toenmalige kabinet Van Agt/Wiegel, neergelegd in de Notitie inzake de Jeugdwerkloosheid uit 1979. Toenmalig minister Albada (SZW) stond positief tegenover de suggestie van arbeidsprojecten die ná een gesubsidiëerde en experimentele periode permanente arbeidsplaatsen voor de jongere deelnemers opleverden. Maar in tegenstelling tot het jongerenplan wilde hij eerst op

bescheiden schaal experimenteren met de maatregel en deze niet toegankelijk maken voor alle jeugdige werklozen (SZW 1984, p. 4/5). Centrale elementen uit de EAJ-maatregel zijn:

- de arbeidsprojecten worden opgezet in sectoren waar sprake is van verborgen werkloosheid en van 'maatschappelijk zinvolle' arbeid. Dit kunnen zowel non-profit, quasi-profit als profit branches zijn.
- na de subsidie-periode dient de financiering te geschieden via vervangende subsidiëring of via *selfsupporting*.
- de deelnemers aan de arbeidsprojecten werken niet met behoud van uitkering maar ontvangen een volledig cao-loon dat doorbetaald wordt tijdens de opleidingsactiviteiten.
- bij de werving van arbeidsprojecten moet de aandacht primair uitgaan naar de 'zwakke' doelgroep. Dit zijn de langdurig werklozen die laag opgeleid en in principe onervaren zijn.
- er bestaat geen minimum-wachttijd criterium (geen zes of negen maanden werkloosheid vóórdat men in aanmerking komt); indien met min of meer grote zekerheid kan worden vastgesteld dat de kans op langdurige werkloosheid groot is, behoort de jeugdige werkloze tot de doelgroep.
- de maximale duur van de via de EAJ aangeboden arbeidsplaatsen is beduidend langer dan in de bestaande regelingen. Er wordt uitgegaan van 4 jaar overheidssubsidies.
- sinds de start van de EAJ heeft een verruiming van de mogelijkheden tot werken en het opdoen van praktijkervaring met behoud van uitkering plaats gevonden.

Uit de evaluatie van de EAJ-maatregel bleek dat het bereik van jeugdige werklozen zeer beperkt was (Rijksuniversiteit Leiden 1984). Oorzaken waren de strenge voorwaarden die aan EAJ-projecten werden gesteld (ruim 20 criteria). Het aantal projectaanvragen dat beantwoordde aan alle criteria was daardoor zeer klein.

2) *Het Jeugdwerkplan*

Het JWP was het antwoord van het kabinet Van Agt/Den Uyl/Terlouw (1981-1982) op de groeiende (langdurige) jeugdwerkloosheid. Hoewel de stijging vooral door schoolverlaters werd veroorzaakt, behoorden zowel schoolverlaters als niet-schoolverlaters tussen de 16 en 23 jaar tot de doelgroep van het Jeugdwerkplan. Het beleidsuitgangspunt was 'de aanvullende betekenis ten opzichte van het algemene werkgelegenheidsbeleid' (SZW 1982, p. 13). Dit impliceerde zowel een inkadering in het algemene beleid (d.w.z. bevordering en herverdeling van werkgelegenheid) als specifieke aandacht voor het terugdringen van de - meer dan evenredige omvang van de - jeugdwerkloosheid in zijn totaliteit en van de ongelijke verdeling van de werkloosheid binnen de groep jongeren. Het JWP bevatte twee beleidssporen:

- a. verbetering van de voorbereiding op deelname aan het arbeidsproces (onderwijscomponent),

b. bevordering van de intrede in het arbeidsproces (arbeidsmarktcomponent).

Beide sporen maakten gebruik van het bestaande beleidsinstrumentarium. Intensivering en uitbreiding vormde de sleutelbegrippen. Zo bestond de onderwijscomponent uit lopende proefprojecten Kort-Middelbaar Beroepsonderwijs (KMBO) en uit vakopleidingen in het Leerlingwezen. Uit het arsenaal arbeidsmarktinstrumenten koos men voor de regelingen die op ruime schaal - veelal - tijdelijke arbeidsplaatsen scheppen: de plaatsingsbevorderende maatregelen (PBM) en de werkgelegenheidsverruimende maatregelen (WVM). Indien de deelname aan één van deze voorzieningen niet mogelijk was vanwege een gebrekkige opleiding en/of geen (of onvoldoende) beroeps-/opleidingskeuze was opname van de jonge werklozen in de bestaande schakel- en oriëntatiecursussen uit de Cursussen Jeugdige Werklozen (CJW) noodzakelijk. De deelnemers behielden dan hun uitkering en bleven bemiddelbaar. Omdat deze jongeren vaak niet gemotiveerd zijn voor voorzieningen met een sterk cursorisch karakter (i.v.m. negatieve ervaringen met opleiding of baan) verwees het JWP naar een alternatief: sociaal-cultureel werk via het Gemeenschapstakenplan van het toenmalig ministerie van CRM (zie hierna). De prioriteit in het JWP lag echter bij de onderwijscomponent vanwege de structurele effecten van beroeps- of vakopleidingen voor de arbeidsmarkt. Als redenen werden in het beleidsplan 'Jeugd Werk Plan' (SZW 1982) genoemd:

1. door de ontwikkeling van het K-MBO wordt een belangrijk deel van het jongeren-aanbod op de arbeidsmarkt weggenomen,
2. door de uitbouw van het leerlingwezen kan het aantal opleidingsplaatsen voor jeugdigen in bedrijven en instellingen worden verruimd.

Daarnaast was sprake van een gerichtheid van het JWP op de particuliere sector. Het Jeugd Werk Plan spreekt van een belang: '[] uit oogpunt van de betrokkenen - de jongeren zijn voor een belangrijk deel aangewezen op een loopbaan in de particuliere sector, BG - en [] in het perspectief van het algemene werkgelegenheidsbeleid' (p. 22). Hiermee werd de tot dan toe geldende gerichtheid van beleidsplannen op de kwartaire sector doorbroken. De tijdelijke banen die via de Werkverruimende Maatregel (WVM) in de (semi-)overheidssector werden geacquireerd, hadden als voorwaarde dat ze qua inhoud op functies in de particuliere sector lijken.

3) Het Gemeenschapstakenplan

Het GTP werd in 1982 geïnitieerd door het toenmalige ministerie van CRM, in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het plan 'beoogt een bijdrage te leveren aan de bestrijding van de gevolgen van jeugdwerkloosheid' (CRM/SZW 1982). Dit beleidsplan ontwikkelde geen werkgelegenheidsbeleid maar bood oplossingen voor 'gevoelens van nutteloosheid, verveling en [] onlust' bij werkloze jongeren (p. 17). Daarnaast noemt de ministeriële nota de aanvullende functie van het GTP op de arbeidsmarktcomponent van het Jeugdwerkplan. De deelname aan het Gemeenschapstakenplan was mogelijk voorzover de gecreëerde capaciteit aan tijdelijke arbeids-

plaatsen in het JWP niet toereikend was. Deze beleidsmaatregel maakte onderdeel uit van het door toenmalig minister Den Uyl (SZW) ontwikkelde algemene werkgelegenheidsplan.

Gemeenschapstaken worden in de nota omschreven als 'werkzaamheden buiten het reguliere arbeidsbestel ten behoeve van de woon- en leefomgeving en het welzijn van de lokale gemeenschap' (p. 12), bijvoorbeeld hulpdiensten en klussenprojecten, variërend van boodschappendienst voor bejaarden en ondersteuning bij peuterspeelzalen tot het onderhoud van groenvoorzieningen en het opknappen van oude meubelen. In plaats van vrijwilligerswerk waren deze activiteiten bedoeld als een alternatieve vorm van werkgelegenheid. Als voorwaarde gold dat ze 1) niet-structureel en aanvullend van aard zijn, 2) plaatsvinden in de niet-commerciële sfeer, 3) een maximale tijdsduur hebben van zes maanden tot een jaar - in zoveel mogelijk deeltijd -, 4) geen volledige dagtaak vereisen zodat voldoende vorming en opleiding mogelijk is, en 5) geen oneerlijke concurrentie en vervanging van subsidies zijn.

De jongeren die in aanmerking kwamen, waren tenminste een half jaar werkloos, met een RWW- of WWV-uitkering en tussen de 16 en 23 jaar (deze laatste leeftijdsgrens vanwege aansluiting met JWP). Hun uitkering vormde hun loon. Deze toepassing van het principe 'werken met behoud van uitkering' veronderstelde een belangrijke taak voor de sociale dienst en het arbeidsbureau in het GTP: werving en selectie van gemeenschapstaken en toezicht bij het verrichten van de gemeenschapstaken. Bovendien diende het arbeidsbureau alert te blijven voor geschikte reguliere arbeids- en/of onderwijsplaatsen voor de 'GTP-jongeren'. Zij blijven immers beschikbaar voor de arbeidsmarkt.

6.1.3 Methode en probleemstelling

Zowel de wetenschappelijke publicaties over jeugdwerkloosheid als de analyse-studies van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn primair gericht op de **oorzaken** van het probleem¹⁴. Ook de beleidsinhoudelijke aspecten vormen een belangrijke invalshoek bij onderzoek op het terrein van de jeugdwerkloosheid. In de nu voor u voorliggende casus zullen echter indicatoren opgespoord worden die een plausibele verklaring kunnen geven voor het **structurele karakter** van het Nederlandse jeugdwerkloosheidsprobleem. Deze indicatoren worden verzameld aan de hand van een specifieke beleidsmaatregel, de Jeugdwerkgarantie-wet (JWG). Het gebruikte onderzoeksmateriaal bestond voor een belangrijk deel uit schriftelijke bronnen (zie literatuurlijst JWG). Daarnaast hebben interviews met drie nauw betrokken personen voor aanvullende informatie gezorgd (zie bijlage interviews JWG).

¹⁴ Voor een heldere analyse van de **oorzaken** van de Nederlandse jeugdwerkloosheid: Salverda (1992), *'Youth unemployment. Dynamics of the Dutch labour market 1955-1988'*.

Uit het omvangrijke beleidsinstrumentarium voor jeugdige werklozen is voor de JWG-wet gekozen vanwege de volgende argumenten:

1. Deze wet is het meest recente beleidsinstrument ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid. De eerste gegevens zijn bij het afsluiten van dit onderzoek (december 1994) bekend. Er is dus sprake van een relatief hoge actualiteitswaarde.
2. Het JWG-plan werd door het demissionaire kabinet-Lubbers I expliciet gepresenteerd als een 'nieuw instrument' en 'fundamenteel verschillend van alle voorgaande maatregelen ter bestrijding van de werkloosheid' (Tweede Kamer 1985-1986, 19 555, nr. 1). Het nieuwe element is de zogenaamde 'sluitende aanpak' van de doelgroep, in combinatie met de werkgarantie. Deze aanpak en werkgarantie impliceren zowel het bestaan van een harde kern van jeugdwerklozen als het falen van het bestaande beleid. De nieuwe beleidsresultaten van de JWG-wet geven voorlopig weinig reden tot enthousiasme. Het is dus de vraag in hoeverre de huidige knelpunten van de wet bijdragen aan een verslechtering van het jeugdwerkloosheidsniveau.
3. De JWG-wet is niet zomaar een nieuwe loot aan de Nederlandse beleidsboom. De wet betekent de integratie van het bestaande scholings-, inkomens- en arbeidsmarktbeleid voor jongeren, het zogenaamde Activerende Arbeidsmarktbeleid voor Jongeren (AAJ). Bovendien was het beleidsproces rond het JWG-plan nauw verbonden met de tripartiseringsoperatie van de arbeidsvoorziening (CCBA 1990).

Het voornemen van het tweede kabinet-Lubbers om de complexe configuratie van beleidsterreinen, actoren en niveaus aan te pakken, verdient lof. Het is echter de vraag of de voorgestelde aanpak ook daadwerkelijk in praktijk is gebracht. Een onderzoek naar het JWG-beleidsproces kan helderheid verschaffen in de uitvoeringsproblemen van de JWG-wet.

De probleemstelling die in deze casus centraal staat, luidt:

'Ondanks de politieke agendering en de talrijke beleidsmaatregelen - met name de recente Jeugdwerkgarantiewet - blijft de jeugdwerkloosheid in Nederland groot. Kan hieruit worden afgeleid dat de structurele en culturele kenmerken van de Nederlandse besluitvorming een effectieve aanpak van het jeugdwerkloosheidsprobleem in de weg staan?'

Zowel bij het verzamelen en bestuderen van de schriftelijke informatie als bij de interviews hebben de volgende onderzoeksvragen als leidraad gefungeerd:

1. de 'wie'-vraag: Zijn naast de drie traditionele actoren (overheid, werkgevers en werknemers) ook andere actoren actief betrokken bij het politieke besluitvormingsproces rond het JWG-plan? Zo ja, welke actoren?
2. de 'waar'-vraag: Van welke overleg- en besluitvormingsfora maken de actoren gebruik en spelen ook informele contacten een belangrijke rol in de besluitvorming? Deze vraag betreft de dimensie *besluitvormingsstructuur* uit het theoretische model (hoofdstuk 3).

3. de 'wat'-vraag: In hoeverre lopen de onderhandelingsmotieven van de verschillende actoren parallel? Met andere woorden: zien de betrokkenen de jeugdwerkloosheid als een collectief probleem of is er sprake van een ideologische tegenstelling vanwege inherente antagonistische (deel-)belangen, dan wel van een zakelijke benadering in de onderhandelingen? Deze vraag betreft de dimensie *onderhandelingsmotieven* uit het theoretische model.
4. de 'hoe'-vraag: Resulteert de politieke besluitvorming in consensus of is er sprake van een compromis op basis van de grootste gemeenschappelijke deler, een uitruil van prioriteiten en belangen of anderszins? Deze vraag betreft de dimensie *onderhandelingsmechanisme* uit het theoretische model.

6.2 VAN JWG-PLAN NAAR JWG-WET

De ontwikkeling van het beleidsinitiatief 'Jeugdwerkgarantie-plan' tot de 'Jeugdwerkgarantie-wet' staat in deze paragraaf centraal. Dit beleidsproces nam vijf jaar in beslag: medio 1986 werden de eerste concrete ideeën geformuleerd door de politieke en ambtelijke top van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) om als wetsvoorstel door de Tweede Kamer op 28 mei 1991 te worden aangenomen. De Jeugdwerkgarantie-wet werd op 1 januari 1992 officieel ingevoerd. Een beleidsvoorstel op centraal niveau doorloopt een aantal besluitvormingsfasen vóórdat het als wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Tijdens deze zogenaamde preparlementaire fase worden diverse advies- en overlegfora ingeschakeld (Belinfante 1971, van der Pot en Donner 1977). In de praktijk spelen ook informele contacten tussen de besluitvormers een rol.

Voor een goed overzicht is het JWG-beleidsproces ('van plan tot wet') in drie periodes verdeeld: 1) eind 1982-medio 1986, 2) medio 1986-eind 1989 en 3) eind 1989-januari 1992. De eerste periode betreft de aanloop tot het initiatief-beleidsvoorstel Jeugdwerkgarantie-plan. Het Stichtingsakkoord van 24 november 1982 ('Akkoord van Wassenaar') vormt het vertrekpunt. Daarna komen een aantal relevante overlegondes in het kader van het periodieke tripartiete Voorjaars- en Najaarsoverleg aan de orde. De term 'Jeugdwerkgarantie-plan' dook voor het eerst op in juni 1986, als aanduiding voor het nieuwe beleidsconcept van het SZW-ministerie en haar demissionaire minister De Koning. De tweede periode begint met de installatie van het tweede kabinet-Lubbers in juli 1986. De beleidsinhoudelijke uitwerking van het JWG-plan vond allereerst op het ministerie plaats. In december 1986 werd het resultaat ('Hoofdpijnennotitie') naar de Tweede Kamer en naar diverse werkgroepen gestuurd. Daarna kwamen de organisatie- en beleidsaspecten van het beleidsplan in diverse overlegfora aan de orde. De aanbidding van het wetsvoorstel-JWG aan de Tweede Kamer op 17 oktober 1989 sluit deze periode af.

De centrale aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid in het Gemeenschappelijke Beleidskader (GBK) van 1 december 1989 en de officiële invoering van de Jeugdwerkgarantiewet op 1 januari 1992 vormen respectievelijk het begin en het eindpunt van de laatste periode. In deze periode staat de parlementaire behandeling van het JWG-wetsvoorstel centraal.

6.2.1 Eerste ronde (eind 1982-medio 1986)

Na een lange periode zonder Centrale Akkoorden bereikten de centrale organisaties van werkgevers en werknemers in de Stichting van de Arbeid ¹⁵ op 24 november 1982 overeenstemming over het macro-economische beleid. Hoewel dit Akkoord van Wassenaar zijn faam vooral dankt aan de gemaakte afspraken over loonmatiging werd ook expliciet aandacht gevraagd voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. In het Stichtingsoverleg van zomer 1984 stond de jeugdwerkloosheid als het centrale thema op de agenda. De werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers uitten hun bezorgdheid over de geringe vraag naar arbeid. Vooral de positie van jongeren was alarmerend, gezien het hogere werkloosheidspercentage onder jongeren ten opzichte van andere leeftijdscategorieën (SER 1984a). Hoewel werkloosheidscijfers in de tekst van het overleg ontbreken, blijkt uit een berekening van het ministerie van SZW op basis van het 'Bemiddelingsbestand Zonder Baan' (1993) dat de jeugdwerkloosheid in 1983 en 1984 een hoogtepunt bereikte: in deze periode was 21,4 procent van de jongeren werkloos terwijl dit cijfer voor de leeftijdscategorie 25 jaar en ouder 10,4 procent was. De totale werkloosheid in 1983/1984 bedroeg 13 procent.

De arbeidsmarktpartijen waren het eens over de hoofdoorzaken van de grote jeugdwerkloosheid, namelijk de kwalitatieve misfit tussen opleiding/ervaring en aanbod en het kwantitatieve tekort aan arbeidsplaatsen. De voorgestelde aanpak sloot hierop aan: de creatie van groeibanen en extra arbeidsplaatsen voor jongeren, van praktijk- en leermogelijkheden als schakel vóór het leerlingwezen en de versterking, de uitbreiding van het leerlingwezen en de bevordering van opleidingen via bedrijfs(taks)scholen. De hulp van de overheid werd ingeroepen om ten aanzien van deze zwaarste probleemgroep 'met duidelijke beleidsvoornemens te komen en daarover in overleg te treden met de Stichting teneinde deze beleidsvoornemens [] op hun onderlinge samenhang en consistentie te kunnen toetsen' (SER 1984a, p. 172).

15 Aan werkgeverskant zijn dit: VNO, NCW, KNOV en NCOV terwijl de werknemers vertegenwoordigd worden door FNV, CNV en MHP. Ook de landbouwsector wordt vertegenwoordigd: de Nederlands-christelijke boeren- en tuindersbond (NCBTB) en de Koninklijke Nederlandse Landbouwcorporatie (KNLC). Het voorzitterschap van het bestuur van de Stichting van de Arbeid was in 1982 in handen van Kok (FNV) en Van Veen (VNO).

Ondanks overeenstemming over oorzaken en aanpak van de jeugdwerkloosheid was in 1984 van een Centraal Akkoord geen sprake. De Stichting van de Arbeid formuleerde slechts aanbevelingen. In plaats van concrete afspraken werd uitsluitend 'een beroep gedaan' op cao-partijen en rijksoverheid en 'vertrouwde' men op de uitvoeringsbereidheid van de - decentrale - uitvoerders. De slottekst kenmerkt zich met andere woorden door vrijblijvendheid. De follow-up volgde tijdens het najaarsoverleg van 19 oktober 1984. Een kabinetsdelegatie onder leiding van premier Lubbers voerde overleg met het bestuur van de Stichting van de Arbeid. Ook tijdens dit tripartite overleg stond de bestrijding van de jeugdwerkloosheid centraal.

Minister de Koning (SZW) had gehoor gegeven aan de wens van de arbeidsmarktpartijen om beleidsplannen voor langdurig werkloze jongeren te ontwikkelen. Zijn plan om deze probleemgroep via het overheidsuitzendbureau START tijdelijk werk te verschaffen door het verlenen van loonkostensubsidies aan werkgevers werd door de werkgevers en de vakbeweging gesteund. Op hun beurt initieerde zij ook een aantal jeugdbeleidsplannen. Tijdens het overleg traden vooral knelpunten op het gebied van de rechtszekerheid en de sociale zekerheid naar voren. Zo stemden de werkgevers in met de toezegging van de overheid om een kinderbijslagregime in te voeren voor jongeren beneden de 21 jaar in het leerlingwezen en op praktijkervarings- en stageplaatsen. De vakbeweging verzette zich fel. Door het vervallen van het RWW-regime, worden 'niet alleen [] jongeren (weer) afhankelijk gemaakt van hun ouders maar ligt de mogelijkheid tot ontheffing van de Wet Minimumloon ook weer binnen handbereik', aldus de werknemersorganisaties (SER 1984b, p. 242). Het eindresultaat van het tripartiete overleg was een patstelling tussen de onderhandelingspartijen. Afsproken werd om het overleg over de jeugdwerkloosheid op een later tijdstip voort te zetten.

Dit gebeurde op het najaarsoverleg van 29 november 1985. Bipartiet samengestelde werkgroepen werden geformeerd rondom de vier thema's scholing, moeilijk plaatsbare werklozen, jeugdwerklozen en werkloosheidscijfers. De werkgroep Jeugdwerkloosheid onder voorzitterschap van Adelmund (FNV) had als opdracht na te gaan of zich bij de voortzetting van de jeugdbeleidsinspanningen knelpunten voordeden (Stichting van de Arbeid 1986). Het uitgangspunt vormde de in juli 1984 bereikte overeenstemming over de aanpak van de jeugdwerkloosheid. De werkgroep constateert in haar rapportage van mei 1986 'dat de aanbevelingen van de Stichting uit juli 1984 effect hebben gehad en dat mede dankzij de effectuering daarvan de jeugdwerkloosheid duidelijk is teruggelopen' (p. 30). Ook hier worden geen expliciete werkloosheidscijfers genoemd. Berekeningen van SZW (1993) wijzen inderdaad vanaf 1985 op een daling van de werkloosheid onder jongeren: voor 1985 en 1986 bedraagt de jeugdwerkloosheid respectievelijk 19,4 procent en 16,8 procent (in vergelijking met 21,4 procent in 1983/1984). De werkgroep erkende echter dat de gunstige ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid in belangrijke mate het gevolg was van het economische herstel in ons land. Vooral jongeren blijken

immers bij het aantrekken van de conjunctuur relatief sterker te profiteren dan oudere werknemers.

Tegelijkertijd met de Stichtingpublicatie 'Samen voor werk' uit mei 1986 werd het kabinet-Lubbers I demissionair. De benoeming van minister de Koning (SZW) tot informateur betekende een hogere versnelling bij de inspanningen voor een nieuw jeugdbeleidsplan. Behalve het inventariseren van wenselijke regeringscoalities beschikt de informateur over de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de hoofdlijnen van het aanstaande regeringsbeleid. Het jeugdwerkloosheidsprobleem als beleidsprioriteit en de nieuwe beleidsideeën op SZW (JWG-plan) werden dan ook door de Koning bij de (in-)formatiewerkzaamheden betrokken. Volgens toenmalig directeur-generaal Arbeidsvoorziening Kruse (DG Arbvo/SZW) was minister de Koning zelf de bedenker van het Jeugdwerkgarantie-plan (interview Kruse 1992). Topambtenaar de Vries van het directoraat-generaal Algemene Beleidsaangelegenheden (DG ABA/SZW) tekent hierbij aan dat de ideeën van de minister mede geïnspireerd waren door de Zweedse aanpak van de jeugdwerkloosheid. Het was de notitie 'Aanpak jeugdwerkloosheid in Zweden: enige impressies van een werkbezoek aan Zweden' (oktober 1985) op basis waarvan DG ABA de eerste aanzet van het Jeugdwerkgarantie-plan formuleerde (interview de Vries 1992). Dit plan werd in mei 1986 door minister de Koning tijdens een avondsessie met de politieke en ambtelijke top van SZW ingebracht en door alle aanwezigen geaccordeerd (interview Kruse en interview de Vries 1992).

De invloed van demissionair minister de Koning als informateur betekende een sterke positie voor het nieuwe JWG-plan tijdens de formatie van het kabinet-Lubbers II ¹⁶. Bij de start van zijn informatiewerkzaamheden stuurde de Koning de beleidsideeën rond een Jeugdwerkgarantie-plan in een brief naar de Tweede Kamer (TK 19 555, nr 1, 1985-1986). Het JWG-plan werd hierin gepresenteerd als een unicum ten opzichte van de voorgaande plannen voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Het onderscheid betreft de reikwijdte van het plan (alle jongeren) en de werkgarantie (iedereen heeft werk, een werkervarings- of opleidingsplaats). Ook de taakverdeling tussen overheid, arbeidsmarktpartijen en de gemeenten wordt duidelijk omschreven: 'De overheid dient in samenwerking met de sociale partners de verantwoordelijkheid op zich te nemen om alle jeugdige werklozen t/m 20 jaar een plaats in het leer- of arbeidsproces te garanderen. [] Gemeenten voorzien in het sluitstuk van de werkgarantie: jongeren die niet op een leer- of arbeidsplaats terecht komen, dienen door of via de gemeente een tijdelijke, boventallige arbeidsplaats aangeboden te krijgen' (p. 71). Daarnaast worden de doelgroep van het JWG, de invulling van de werkgarantie, het belonings- en uitkeringsstelsel, de institutionele vormgeving en de budgettaire consequenties kort

16 De informatiewerkzaamheden duurden van 23 mei tot 11 juli 1986. De formatie was kort: al op 30 juli 1986 kon het regeerakkoord van Lubbers II worden ondertekend.

aangestipt. De 'buitenwereld' was nu officieel op de hoogte van de beleidsvoornemens van de overheid inzake de jeugdwerkloosheidsproblematiek.

Tijdens kabinetsformaties speelt de Centrale Economische Commissie (CEC) een belangrijke rol. Deze adviesclub van topambtenaren uit de sociaal-economische vijfhoek was vooral in de jaren tachtig ten tijde van haar voorzitter Rutten (secretaris-generaal EZ) invloedrijk. Zo ook tijdens de formatie rond het tweede kabinet-Lubbers. Begin juni 1986 bracht de CEC een 'Nota ten behoeve van de kabinetsformatie' uit (TK 19 555, nr 2, 1985-1986). Hierin werden de verlaging van het financieringstekort, de bevordering van economische groei en werkgelegenheid en de bestrijding van de werkloosheid als de drie hoofdlijnen van het toekomstige beleid geschetst. Bij de werkloosheidsaanpak werden behalve standaardoplossingen - zoals gematigde lonen en herverdeling van werk - ook scholing en speciale programma's voor jeugdwerklozen en langdurig werklozen voorgesteld. De CEC-nota volgde hiermee de Stichtingsafspraken van mei 1986. Ook noemt de nota het Jeugdwerkgarantieplan als één van de manieren om werklozen in het arbeidsproces in te passen. Het plan was een mogelijke optie: 'Een belangrijk initiatief ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid kan het JWG zijn. Het moet gezien worden als een aanvulling op en een ondersteuning van de activiteiten van de sociale partners in het kader van het Stichtingsakkoord' (p. 58).

Ook andere betrokkenen werden door informateur De Koning en (mede-) onderhandelaars De Vries (CDA) en Nijpels (VVD) geraadpleegd over de hoofdlijnen van het toekomstige sociale en financieel-economische beleid. In juni 1986 werden besprekingen gevoerd met de drie centrale vakverenigingen, de koepelorganisatie van de werkgeversorganisaties RCO, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Sociaal-Economische Raad (SER), het Landbouwschap, het Bouwberaad, de Emancipatiecommissie en De Nederlandse Bank. Deze bilaterale overlegondes leidden eind juni tot het opstellen van het ontwerp-regeerakkoord (TK 19 555, nr 3, 1985-1986). Onder de subparagraaf 'Werkgelegenheid en economisch herstel' wordt het JWG-plan expliciet genoemd. Hoewel een inhoudelijke en organisatorische toelichting ontbreekt, wordt de toezegging gedaan om 'de hoofdlijnen [] nader uit te werken in nauw overleg met de sociale partners en met de gemeenten; met deze laatste bijvoorbeeld in het kader van een af te sluiten bestuursakkoord' (p. 11). Hiermee lag het Jeugdwerkgarantieplan als beleidsvoornemen van het kabinet-Lubbers II vast.

6.2.2 Tweede ronde (medio 1986-eind 1989)

Het tweede kabinet-Lubbers trad op 30 juli 1986 aan met het afleggen van de regeringsverklaring. Het JWG-plan bleek een belangrijke plaats in te nemen in het werkloosheidsbeleid van het nieuwe kabinet (Handelingen TK 19 555, nr 32, 1985-1986). De premier noemde in zijn toespraak tot de Tweede Kamer

'scholing', 'vorming' en 'werkervaring' als de belangrijkste sleutelwoorden voor de komende jaren, waarbij het JWG-plan één van de twee centrale maatregelen zou zijn ¹⁷. Conform het ontwerp-regeerakkoord van eind juni zei de premier toe 'dat de hoofdlijnen van het plan zullen worden uitgewerkt in nauw overleg met de sociale partners en de gemeenten' (p. 86). Uit een brief over de 'Geschiedenis van het JWG tot nu toe' van minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer (TK 20 278 nrs 1-2, 1987-1988) blijkt dat het kabinet dit voornemen is nagekomen. Met dit overleg werd rond juli 1986 een begin gemaakt, middels 'informele gesprekken tussen kabinet en de VNG en vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties' (p. 4). Vast staat dat deze contacten plaatsvonden in aparte bilaterale overlegondes tussen het kabinet en de VNG en tussen het kabinet en de arbeidsmarktpartijen. In beide gevallen stond met name de samenhang tussen JWG en RWW op de gespreksagenda. Het kabinet was aanvankelijk van plan de RWW-uitkering voor jongeren tot en met 20 jaar te laten vervallen vanwege de werkgarantie - en dus ook inkomensgarantie - van het JWG-plan. Het overleg leidde uiteindelijk tot een wijziging van dit voornemen. Het gewijzigde kabinetsstandpunt werd door de minister van SZW bevestigd in een brief aan de arbeidsmarktpartijen (TK 19 700, nr 35, 1986-1987).

Enkele maanden later (oktober 1986) vond het najaarsoverleg plaats. Het kabinet en het bestuur van de Stichting van de Arbeid besloten tot de oprichting van een tripartiete werkgroep die zich moest buigen over de verhouding van het JWG-plan tot initiatieven in de marktsector. Concrete zaken zoals rechtspositie, beloningsverhoudingen, concurrentievervalsing en verdringing stonden ter discussie. Over de contacten tussen kabinet en VNG in deze fase ontbreekt schriftelijke en mondelinge informatie.

De zogenaamde Hoofdlijnen-notitie werd op 13 november 1986 in een brief van minister de Koning aan de Tweede Kamer aangeboden (TK 19 700, nr 18, 1986-1987). Deze notitie bevatte de beleidshoofdlijnen van het nieuwe kabinet en de stand van zaken rond het Jeugdwerkgarantieplan. Als doelstelling van het JWG noemde de Hoofdlijnennotitie 'de bestrijding van de jeugdwerkloosheid in een ruimer kader' (p. 20). Hiermee doelde men op de gespreide verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, de gemeenten en de arbeidsmarktpartijen en het integrale beleidskarakter. Voorop stond de gedachte dat alle tot de doelgroep behorende jongeren doorstromen naar reguliere banen ¹⁸. Een

17 De andere centrale maatregel betrof een werkgeversstimulans om langdurig werklozen in dienst te nemen door een tijdelijke vrijstelling van premies en een toegemoetkoming in de kosten van scholing en begeleiding.

18 De JWG-doelgroep bestond aanvankelijk uit werkloze jongeren t/m 20 jaar met een arbeidsverleden en langer dan een half jaar van school en schoolverlaters die een half jaar werkloos zijn (TK 19 700, nr 18 (1986-1987), p. 3). Deze definitie werd tijdens het beleidsproces herhaaldelijk bijgesteld.

verdere uitbreiding van het reguliere banen- en scholingscircuit voor jongeren in het bedrijfsleven en in de collectieve sector werd daarom noodzakelijk. De afspraken in de Stichting van de Arbeid in de eerste helft van de jaren tachtig (met name juli 1984) sluiten op dit punt aan.

Jongeren die echter geen plaats in het reguliere circuit kunnen vinden, zouden via het JWG een garantieplaats krijgen aangeboden. De Hoofdpijnennotitie wijst de gemeenten aan als hoofdverantwoordelijke voor het verschaffen van deze tijdelijke en boventallige banen en voor de uitvoering van het JWG. Deze keuze hing samen met het feit dat de gemeenten hun werkloze inwoners reeds voorzien van een inkomensgarantie via de RWW. Het JWG ligt in het verlengde van de RWW, zij het dat de inkomensgarantie door de garantie op werk wordt bereikt. Vanwege de te smalle basis van de gemeentelijke overheid voor het creëren van voldoende garantieplaatsen werd ook de gepremieerde en gesubsidieerde sector (g&g-sector) betrokken. Vandaar dat de werkgeversorganisaties uit de g&g-sector participeerden in de besluitvorming rond het JWG-plan. De Hoofdpijnennotitie vormde het vertrekpunt van twee werkgroepen bij de uitwerking van het JWG-plan:

1. Een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en overheid, opgericht tijdens het najaarsoverleg van 1986. Het bevorderen van de doorstroming uit het JWG naar de marktsector stond in deze tripartiete werkgroep centraal.
2. Een ad hoc-opgerichte werkgroep bestaande uit de interne SZW-projectgroep de Hullu en aangevuld met vertegenwoordigers van de VNG, het ministerie van BiZa en van de werkgeversorganisaties uit de g&g-sector. Hun activiteiten hadden vooral betrekking op de uitvoeringsaspecten van de JWG (TK 20 278, nrs 1-2, 1987-1988).

In de periode januari-maart 1987 startten de twee werkgroepen hun activiteiten (TK 19 700, nr 77, 1986-1987). Een zekere mate van coördinatie en informatie-uitwisseling tussen de beide overleggroepen zou voor de hand hebben gelegen. Niets was echter minder waar. Er was sprake van gescheiden overlegcircuits. Vooral de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties en de belangenorganisatie van gemeenten (VNG) bleken geen directe contacten met elkaar te onderhouden. De communicatie liep via een intermediair, de rijksoverheid.

Het overleg in de tripartiete werkgroep werd in maart 1987 opgeschort (TK 20 278, nrs 1-2, 1987-1988). Als reden werden de accentverschillen tussen werkgevers en vakbeweging genoemd. Zo wilde de vakbeweging eerst meer duidelijkheid over afspraken met betrekking tot de doorstroming uit het JWG alvorens te onderhandelen over de inrichting van de JWG. De werkgevers kozen voor de tegenovergestelde volgorde. De bemiddelingspoging van de overheidsvertegenwoordiging in de werkgroep liep op niets uit.

De SZW/BiZa/VNG/g&g-werkgroep ging voortvarender te werk. Tussen eind januari en begin april 1987 vonden vijf bijeenkomsten plaats (TK 19 700, nr

77, 1986-1987). Op basis van deze bijeenkomsten kon in april 1987 een concept-eindrapport worden opgesteld. Hun concept-eindrapport fungeerde als basis voor het 'oriënterende' overleg op 30 juni 1987 tussen de bewindslieden de Koning en de Graaf (SZW) en een delegatie van het VNG-bestuur. Onduidelijk is wie de VNG bij dit overleg vertegenwoordigde. Toenmalig bestuursvoorzitter Havermans (burgemeester Den Haag, CDA) zou in principe aanwezig moeten zijn geweest. Volgens VNG-bronnen was echter toenmalig afdelingshoofd Lemmen hun enige man in JWG-aangelegenheden, zo nu en dan bij bestuurlijk topperoverleg vergezeld van directeur Sociale Zaken Van der Top (CDA). Toenmalig hoofd-directeur van de VNG - en ex-Tweede Kamerlid voor de PvdA - Berg bevestigt deze bron (interview Berg 1992). Volgens de VNG-bestuurder werd de samenstelling van de VNG-afvaardiging bij bestuurlijk topperoverleg bepaald door politiek-strategische motieven. Zo zetelde tijdens de JWG-besluitvorming twee christen-democratische bewindslieden op Sociale Zaken. Directeur Van der Top was in die periode - naast Lemmen - betrokken bij het JWG-overleg omdat hij partijgenoot en vriend was van minister De Koning (interview 1992).

Tijdens het oriënterende gesprek vormde de zogenaamde 'sluitende aanpak' het centrale discussiepunt. De VNG twijfelde aan de haalbaarheid van deze aanpak. Door alleen de collectieve sector te betrekken, zou de mogelijkheid om de hele JWG-doelgroep te kunnen plaatsen te beperkt zijn. Bovendien wees de VNG op de houding van de werkgevers in de g&g-sector. Hoewel de g&g-werkgevers in de VNG/BiZa/SZW/g&g-werkgroep positief tegenover de plannen stonden, benadrukten zij dat er slechts een beperkt aantal plaatsen beschikbaar konden worden gesteld als garantiebanaan. Op 13 juli 1987 vond een afrondend bestuurlijk overleg tussen VNG en kabinet plaats. De Tweede Kamer werd in de brief van minister de Koning van 6 augustus 1987 op de hoogte gesteld van de resultaten van dit overleg en van de conclusies van de VNG/BiZa/SZW/g&g-werkgroep (TK 19 700 nr 117, 1986-1987). Het eindrapport van deze werkgroep werd ook naar de Sociale Verzekeringsraad, de Emancipatieraad, de Raad voor de Gemeentefinanciën en de Raad voor het Jeugdbeleid gestuurd (TK 20 278 nrs 1-2, 1987-1988). De centrale organisaties van werkgevers en werknemers ontvingen het rapport als voorbereiding op het najaarsoverleg van 1987.

De minister kondigde in zijn brief aan dat de conclusies van beide overlegondes verwerkt zouden worden in een verdere uitwerking van het JWG. Deze zou later in het najaar aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Tijdens het bestuurlijk overleg met de VNG werd overeenstemming bereikt over een drietal punten:

1. Een JWG voor jongeren van 16 t/m 20 jaar is gezien de werkgelegenheidssituatie wenselijk en noodzakelijk. De garantiebannen stellen de jongeren in staat werkervaring op te doen.
2. Doorstroming naar reguliere arbeidsplaatsen wordt met klem onderschreven. Over een snelle doorstroming van JWG-deelnemers naar de marktsector dienen afspraken met werkgevers en werknemers te

worden gemaakt. Het kabinet verplicht zich deze afspraak bij de arbeidsmarktpartijen te benadrukken.

3. Er wordt gestreefd naar de definitieve invoeringsdatum van medio 1988. Tot die tijd dient het voorbereidingstraject (Tijdelijke Voorziening-Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren, TV-GWJ) te worden gecontinueerd.

Rond de sluitende aanpak bleef verschil van inzicht bestaan. De wenselijkheid van de gehele doelgroep als JWG-bereik werd onderschreven, maar de betrokkenheid van de marktsector bleef een twistpunt. De VNG was van mening dat de sluitende aanpak moeilijk realiseerbaar is zonder de marktsector. Het kabinet oordeelde dat aan deze betrokkenheid zwaarwegende bezwaren waren verbonden. De bezwaren werden weliswaar niet nader geëxpliciteerd maar bedoeld werden onder andere: de reeds bestaande verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het leerlingwezen en de bedrijfs(-tak)opleidingplaatsen en de gevaren van concurrentievervalsing. Als mogelijke oplossing opperde het kabinet de gefaseerde invoering. Deze bood voldoende mogelijkheden voor een feitelijke sluitende aanpak binnen de collectieve sector. De VNG stemde in dit verband in met een inspanningsverplichting van de gemeenten tot plaatsing van de doelgroep (TK 19 700 nr 117, 1986-1987).

Gelijktijdig met bovengenoemde besprekingen, voerde het kabinet ook op een ander front overleg. Het voorjaarsoverleg met de werkgevers- en werknemersorganisaties van 2 juni 1987 bijvoorbeeld leverde twee belangrijke besluiten ten aanzien van het JWG op (TK 20 278 nrs 1-2, 1987-1988 en Stichting van de Arbeid 1987). Allereerst besloten kabinet en Stichting van de Arbeid om de tripartiete JWG-werkgroep nieuw leven in te blazen. De leden van de werkgroep Jeugdwerkloosheid van de Stichting van de Arbeid (uit 1984) kregen versterking van zeven (top-)ambtenaren van SZW en een door de Stichting van de Arbeid bemand secretariaat. Evenals de bipartiete werkgroep Jeugdwerkloosheid stond de nieuwe werkgroep onder voorzitterschap van Adelmund (FNV). Ten tweede realiseerden de overlegpartijen zich dat het JWG-plan niet binnen de voorgenomen termijn kon worden gerealiseerd. Het kabinet vreesde voor het wegebben van de bestaande bereidheid tot medewerking op lokaal niveau. De partijen besloten daarom tot een Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren (TV-GWJ).

De tripartiete werkgroep hervatte direkt na het voorjaarsoverleg van 1987 haar werkzaamheden. Hun belangrijkste taak was het onderzoeken van 'de mogelijkheden om de doorstroming van jongeren uit het JWG-plan naar de marktsector en naar reguliere banen in de collectieve sector te optimaliseren'

(Eindrapport tripartiete werkgroep 1987, p. 2) ¹⁹. Dit leverde meteen een aantal twistpunten op. Zo benadrukten de drie vakcentrales dat het doel van het JWG de doorstroming van alle JWG-jongeren - na één of meer plaatsingen - naar reguliere arbeids- of leerarbeidsplaatsen was, evenredig verdeeld over de marktsector en de collectieve sector. De vertegenwoordigers van overheid en werkgevers stelden dat deze doorstroming weliswaar het 'uitgangspunt en doelstelling van het JWG' is (p. 21) maar dat er geen garanties konden worden gegeven voor dit automatisme. De gefaseerde invoering van het JWG zou echter een mogelijke waarborg kunnen zijn voor voldoende adequate garantiebanen, aldus deze partijen. De werknemersvertegenwoordigers concludeerden dat overeenstemming over het streefdoel en de koppeling tussen instroom en doorstroommogelijkheden op centraal niveau dus onmogelijk was. Van medeverantwoordelijkheid op centraal niveau kon daarom geen sprake zijn. Een ander meningsverschil hing samen met de arbeidsvoorwaardenkwestie. De overheidsvertegenwoordigers gingen uit van een detacheringsconstructie (via de JWG-organisatie) bij de vormgeving van de arbeidsvoorwaarden. De drie vakcentrales waren van mening dat een dergelijke constructie niet wenselijk was. Het JWG diende volgens hun een bekostigingsregeling te zijn en geen arbeidsvoorwaardenregeling. Het waren immers de arbeidsvoorwaarden in de sectoren waar de garantiebanen werden gecreëerd, die van toepassing waren.

Er waren ook punten van overeenstemming:

- om de werkgarantie als kern van het JWG-plan veilig te stellen, dienden aanvullende afspraken in de Stichting van de Arbeid gemaakt te worden. De overheid verplichtte zich tot aanvullende maatregelen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid.
- de afspraken over voortgezette - en waar nodig en mogelijk extra - plaatsingsinspanningen correspondeerden met '[] de herbevestiging van de afspraken in de Stichting van de Arbeid 1984-1986 ten aanzien van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid' (p. 30).

In het eindrapport van de tripartiete werkgroep ontbreken echter concrete afspraken. De werkgroepleden beperkten zich tot een gezamenlijke oproep aan de cao-partijen om speciale aandacht te geven aan de opname van JWG-jongeren en hielden een pleidooi voor goede samenwerking tussen de arbeidsbureaus, de gemeenten en het bedrijfsleven op regionaal en lokaal niveau. Of deze intentieverklaringen en goede bedoelingen een voldoende waarborg waren voor een effectieve besluitvorming en uitvoering, zal in paragraaf 6.3 blijken.

¹⁹ Het eindrapport van de tripartiete werkgroep kwam uit op 5 oktober 1987 en heette 'Jongeren en doorstroming op de arbeidsmarkt'. Het werd als bijlage bij de brief van minister De Koning op 22 oktober aangeboden aan de Tweede Kamer (TK 20 278 nr 1, 1987-1988).

Op basis van de eindrapportages van de twee werkgroepen, het bestuurlijke overleg met de VNG en het voor- en najaarsoverleg met de Stichting van de Arbeid ontwikkelde het kabinet de beleidsnotitie 'Jeugdwerkgarantieplan' (TK 20 278, nrs 1-2 (1987-1988)). De Tweede Kamer ontving de notitie op 22 oktober 1987, met de belofte dat een JWG-wetsvoorstel in voorbereiding was en op korte termijn (bij voorkeur nog in 1987) zou worden ingediend. De beleidsnotitie bevatte de drie belangrijkste onderdelen van de aanstaande JWG-wet:

1. *De aard van de garantieplaatsen.* De kans op ongewenste neveneffecten bij het aanbieden van garantieplaatsen was reëel. Het kabinet wees op de mogelijkheden van concurrentievervalsing en verdringing van reguliere arbeid. Met name de verstoring van het reguliere wervingsmechanisme als gevolg van het JWG moest worden voorkomen. Als uitgangspunt gold dan ook dat de garantieplaatsen additioneel van aard moesten zijn. Objectieve criteria hiervoor:

- een deelnemer zal niet langer dan een half jaar op eenzelfde garantieplaats werkzaam zijn,
- eenzelfde garantieplaats kan niet langer dan twee jaar binnen de organisatie/bedrijf bestaan,
- het aantal garantieplaatsen mag niet meer dan 5 procent van de formatie zijn,
- op een garantieplaats mogen géén werkzaamheden worden vervuld die binnen één jaar daaraan voorafgaand op een reguliere arbeidsplaats werden verricht.

Met uitzondering van het laatste komen deze criteria overeen met de zogenaamde 'additionaliteitstoetsing' uit het VNG/BiZa/SZW/g&g-rapport. Het laatste criterium volgt de aanbeveling van de werknemersvertegenwoordiging in de tripartiete JWG-werkgroep, die door de overheidsgeleding werd ondersteund. Als een extra waarborg voor de additionaliteit noemde de beleidsnotitie de bepaling dat garantieplaatsen alleen in de collectieve sector tot stand mogen komen. Deze bepaling is nauw verbonden met de tweede kwestie.

2. *De sluitende aanpak.* Het kabinet was van oordeel dat het JWG 'een wezenlijk nieuwe benadering van de problematiek van de jeugdwerkloosheid' is (p. 11) omdat alle jongeren werk wordt gegarandeerd. Dit is de zogenaamde 'sluitende aanpak'. De realisatie werd - behalve door het kabinet - ook door de werkgevers en werknemers 'van essentieel belang voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid' gezien (Eindrapport tripartiete werkgroep 1987, p. 19). De VNG was de enige actor die twijfels had over de haalbaarheid van de sluitende aanpak ²⁰. Dit werd duidelijk in het

20 De werkgevers uit de gepremieerde en gesubsidieerde sector waren overigens van mening dat de sluitende aanpak vooraf moeilijk te beoordelen was. Zij voorzagen problemen voor met name de 16/17-jarigen (Eindrapport VNG/BiZa/SZW/g&g-werkgroep 1987, p. 49).

bestuurlijke overleg met het kabinet en in de VNG/BiZa/SZW/g&g-werkgroep. De haalbaarheid van de sluitende aanpak hangt nauw samen met het al dan niet betrekken van de marktsector bij de JWG. Daarom achtte de VNG een beperking tot de collectieve sector niet wenselijk: 'Naast de creatie van additionele arbeidsplaatsen bovenop de eigen formatie hebben de gemeenten immers geen andere middelen in handen dan via overleg en overtuiging andere werkgevers in de collectieve sector te brengen tot medewerking aan het scheppen van voldoende arbeidsplaatsen' (TK 20 278 nrs 1-2, 1987-1988, p. 11). Om die reden pleitte de VNG voor de openstelling van het JWG voor particuliere bedrijven en voor een inspanningsverplichting voor alle gemeenten.

Het kabinet en de werkgevers- en werknemersorganisaties waren felle tegenstanders van de uitbreiding van de JWG naar de marktsector. Zij baseerden hun standpunt op de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid uit 1984 omtrent de vergrote opname van jongeren in leerlingwezen en bedrijfs(tak)scholen (voortraject JWG) en de werving van JWG-jongeren op extra jongerenarbeidsplaatsen (uitstroom JWG). Het kabinet probeerde de twijfels bij de VNG weg te nemen door -wederom- een gefaseerde invoering van de JWG voor te stellen. Een verdere tegemoetkoming die in de beleidsnotitie Jeugdwerkgarantie-plan was opgenomen, was de bereidheid om in de toekomst te bezien of het wenselijk zou zijn ook bepaalde non-profit instellingen buiten de collectieve sector te betrekken bij het JWG.

3. *De arbeidsvoorwaarden.* Zij riepen een nog grotere verdeeldheid onder de betrokkenen op. Deze kwestie hangt nauw samen met de zogenaamde 'detacheringsconstructie': de JWG-jongeren komen in dienst van de JWG-organisatie (JWGO) en 'uitgeleend' worden aan bedrijven en instellingen die garantieplaatsen hebben gecreëerd. De JWGO betaalt de lonen. De werkgevers steunden de detacheringsconstructie van het kabinet (Eindrapport tripartiete werkgroep, p. 24), evenals de g&g-werkgevers (Eindrapport VNG/BiZa/ SZW/g&g-werkgroep 1987, p. 49). Felle tegenstand kwam van de vakbeweging. De drie vakcentrales keerden zich tegen het centraal vastleggen van de arbeidsvoorwaarden via een wettelijke regeling voor alle JWG'ers en tegen de detacheringsconstructie. Als arbeidsvoorwaarden dienden eenvoudigweg die van de sector waar de garantieplaatsen waren gecreëerd (Eindrapport tripartiete werkgroep 1987, p. 23). De VNG was afwachtend. Volgens de belangenbehartiger van de gemeenten diende het lokale niveau te beslissen over een detacherings- of een bemiddelingsconstructie (Eindrapport VNG/BiZa/SZW/g&g-werkgroep 1987, p. 49). Deze tegenstelling werd niet opgelost in de beleidsnotitie Jeugdwerkgarantie-plan.

Aan de toezegging om nog vóór het einde van 1987 een wetsvoorstel JWG in te dienen, kon het kabinet niet voldoen. Pas op 17 oktober 1989 werd het wetsvoorstel 'Regelen betreffende het garanderen van werk aan jongeren' (TK

21 352 nr 1, 1989-1990) naar de Tweede Kamer gestuurd. Wat gebeurde er in die tussenperiode van bijna twee jaar?

De beleidsnotitie-Jeugdwerkgarantieplan van 22 oktober 1987 vormde het basisdocument voor zowel de besprekingen in de Tweede Kamer-commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid als voor het bilaterale overleg tussen de VNG en het kabinet. Begin maart 1988 stond de beleidsnotitie op de agenda van de drieëntwintig leden tellende vaste Kamercommissie. Een meerderheid van de commissieleden stemde in met het beleidsvoornemen om tot een Jeugdwerkgarantie-wet te komen. Volgens de Memorie van Toelichting bij het latere JWG-wetsvoorstel (MvT, TK 21 352 nr 3, 1989-1990) hebben de vragen en opmerkingen van deze commissieleden bijgedragen aan de vormgeving van het wetsvoorstel (p. 6). De VNG maakte in 1988 zowel gebruik van haar formele (overleg-)kanalen in politiek Den Haag als van haar informele contacten met politieke partijen en individuele parlementariërs. Het doel van het kabinet, de Tweede Kamer en de VNG was om alle betrokkenen op één lijn te krijgen om zodoende een zo breed mogelijk draagvlak te creëren voor het concept-wetsvoorstel JWG (interview Lemmen 1992). Medio februari 1989 legde het Directoraat-Generaal Algemene Beleidsaangelegenheden (DG ABA) de laatste hand aan het concept-wetsvoorstel. Daarop volgde overleg met de VNG. Dit bestuurlijke overleg leidde vervolgens tot een aantal aanpassingen van het concept (MvT, TK 21 352 nr 3 1989-1990, p. 7). De belangrijkste betrof de sluitende aanpak. De VNG achtte deze aanpak niet haalbaar vanwege de uitsluiting van de particuliere sector en de beperkte (financiële) middelen van de gemeenten. Daarmee koos de VNG in feite voor een voortzetting - en intensivering - van de Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren (TV-GWJ). Tot het tijdstip van de officiële invoering van de JWG-wet ging het kabinet akkoord met een verlenging van de TV-GWJ.

Op 17 oktober 1989 was het dan zo ver. Demissionair minister de Koning (SZW) bood de Tweede Kamer het JWG-wetsvoorstel aan. Zijn introductie sprak boekdelen: 'Werkloosheid is [] een maatschappelijk kwaad dat met alle daarvoor in aanmerking komende middelen moet worden bestreden. Het JWG is [] een middel met een geheel eigen en voor Nederland nieuw karakter' (TK 21 352 nr 1, 1989-1990, p. 3). Het tweede kabinet-Lubbers benadrukte als initiatiefnemer de noodzaak van medewerking van en de samenwerking met de arbeidsmarktpartijen en de gemeenten. De 'positieve houding' (p. 3) respectievelijk de 'grote betrokkenheid' (p. 3/4) van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties en de VNG bij de werkloosheidsproblematiek van jongeren werd dan ook door het kabinet verwelkomd. Tegelijkertijd werd een tipje van de sluier opgelicht rond de onduidelijke verhouding tussen JWG en het overige arbeidsvoorzieningsbeleid.

De JWG vormde het zogenaamde 'sluitstuk' van het arbeidsvoorzieningsbeleid. Hiermee werd bedoeld dat bemiddeling, scholing en inzet van specifieke arbeidsvoorzieningsmaatregelen (denk aan loonkostensubsidies) altijd voorop staan, ook bij werkloze jongeren. Pas wanneer blijkt dat deze instrumenten

niet van toepassing zijn op de situatie van de betrokken werkloze jongere, wordt het JWG-traject gestart. Een dergelijke rangschikking van beleidsinstrumenten impliceerde een nadere taakafbakening tussen de gemeenten en de arbeidsvoorziening 'nieuwe stijl' (per 1 januari 1991): 'De gemeenten zijn, zowel vanuit hun traditionele begeleidende rol van de gemeentelijke sociale diensten (GSD) als vanuit hun deskundigheid op het terrein van de additionele werkgelegenheid in de collectieve sector, belast met het werven en vervullen van garantieplaatsen. Deze activiteiten vormen een aanvulling op de reguliere taken van de arbeidsvoorziening' (p. 10).

De positie van het JWG binnen het bestaande beleidsinstrumentarium werd in het regeerakkoord van het derde kabinet-Lubbers verder geconcretiseerd (TK 21 132 nr 8, 1989-1990). Onder het kopje 'Scholings- en werkgelegenheidsproblematiek van jongeren' hield het nieuwe kabinet een pleidooi voor 'een geïntegreerd scholings-, inkomens-, en arbeidsmarktbeleid' (p. 25) voor schoolverlaters beneden 21 jaar en reeds werklozen in deze leeftijdsgroep. De boodschap achter het pleidooi luidde:

1. jongeren die niet op eigen kracht werk vinden, krijgen een werkervaringsplaats, scholing of een mengvorm van beiden aangeboden,
2. uitgesloten wordt dat jongeren ná het werkervarings- en scholingstraject terugvallen in werkloosheid: men blijft in het systeem tot men werk heeft of totdat men de leeftijdsgrens van 27 jaar heeft bereikt.

Opvallend is de uitspraak over de werkervaringsplaatsen. In tegenstelling tot haar eerdere standpunt spreekt het kabinet zich nu uit vóór uitbreiding naar de marktsector. Er is sprake van een 'voor de hand liggende uitbreiding' indien het model van de Tijdelijke Voorziening wordt gehanteerd en van een inzet van de marktsector die 'zowel gericht kan zijn op de beschikbaarheid van betaalde werkervaringsplaatsen als op het afsluiten van méér leer-arbeids-overeenkomsten' (p. 26).

Ook de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten, werkgevers en werknemers werden in het JWG-wetsvoorstel en het Regeerakkoord van Lubbers-III duidelijk omschreven. De rol van de gemeenten bleef beperkt tot de lokale uitvoering van de JWG-wet. Als hoofdverantwoordelijke in de uitvoeringsorganisatie JWGO krijgt de gemeente (in casu: de wethouder EZ als voorzitter) de taak om de samenwerking tussen de sociale dienst, het arbeidsbureau en het bedrijfsleven te stimuleren en te zorgen voor voldoende garantiebanen in de collectieve sector. De beide arbeidsmarktpartijen onderschreven deze taakafbakening. Het arbeidsmarkt- en inkomensbeleid was immers de kerntaak van werkgevers en werknemers. De gemeenten dienden zich dan ook te onthouden van elke vorm van bemoeienis. De betrokkenheid van de VNG bij de politieke besluitvorming rond het JWG was -uitgezonderd de uitvoeringskwestie- overbodig, aldus de arbeidsmarktpartijen.

De VNG oordeelde dat de gemeenten het best geëquipeerd zijn voor de uitvoering van het JWG. Tegelijkertijd wilde men óók betrokken zijn bij de daaraan vooraf gaande fase, namelijk de beleidsformulering. Een effectieve

beleidsuitvoering impliceert immers een goede afstemming tussen beleidmakers en beleidsuitvoerders. De VNG opteerde met andere woorden voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijksoverheid, arbeidsmarktpartijen en de VNG bij de politieke besluitvorming én uitvoering van de Jeugdwerkgarantie-wet.

Een maand na de bekendmaking van het centrum-linkse regeerakkoord las premier Lubbers de Regeringsverklaring van zijn derde kabinet voor in de beide Kamers der Staten-Generaal. Opvallend was de nadruk die gelegd werd op de inbreng en de betrokkenheid van de werkgevers- en werknemersorganisaties bij de operationalisering van de JWG-wet (bijlage CCBA-nota 1990). De kern bestaat immers uit het bieden van doorstroommogelijkheden voor jongeren vanuit de scholings- en werkervaringsplaatsen naar reguliere banen in het bedrijfsleven en de collectieve sector, aldus het kabinet. Hieruit blijkt dat het gevaar van het zogenaamde 'permanent parkeren' van kansarme jongeren in het JWG de grootste zorg was van het kabinet. De taakstelling van 45.000 structurele scholings- en werkervaringsplaatsen en het stimuleren van de samenwerking tussen JWG-organisatie, sociale dienst en arbeidsbureau bezorgde het kabinet blijkbaar minder kopzorgen. Daarom ontbrak in de Regeringsverklaring een expliciete oproep aan de VNG om steun en inzet.

6.2.3 Laatste ronde (eind 1989-januari 1992)

Het najaarsoverleg 1989 tussen kabinet en Stichting van de Arbeid vond kort na de Regeringsverklaring van het kabinet-Lubbers/Kok en het Tweede Kamer-debat over het nieuwe regeringsbeleid plaats. Tijdens dit periodieke overleg werden werkgevers en vakbeweging uitgenodigd hun opvattingen over het te voeren macrobeleid toe te lichten. Tegen de achtergrond van vertraagde economische groei, een stijgend aantal langdurig werklozen en toenemende spanningen op de arbeidsmarkt achtten het kabinet, de werkgevers en de vakbeweging een gemeenschappelijke aanpak van het werkloosheidsprobleem noodzakelijker dan ooit. Deze gemeenschappelijke zorg resulteerde op 1 december 1989 in afspraken op het gebied van het arbeidsmarkt-, inkomens- en arbeidsvoorwaardenbeleid, het zogenaamde Gemeenschappelijke Beleidskader (TK 21 300 nr 25, 1989-1990). Behalve voor de voortgang van de tripartiseringsoperatie van de nationale Arbeidsvoorziening was het Gemeenschappelijke Beleidskader (GBK) van doorslaggevend belang voor de besluitvorming rond het JWG. Het GBK vormde de 'katalysator' voor de definitieve vormgeving van de Jeugdwerkgarantie-wet (interview Lemmen 1992). Een vijftal afspraken en aanbevelingen werden over het activerende arbeidsmarktbeleid voor jongeren gemaakt:

- de instroom in het leerlingwezen moet op tenminste hetzelfde niveau gehandhaafd blijven, eventueel door een vergroting van de toegankelijkheid voor niet-traditionele groepen zoals meisjes en allochtonen,

- het JWG dient het sluitstuk te zijn; dat wil zeggen dat er gestreefd wordt naar een zo klein mogelijke doelgroep van het JWG, eventueel via het vergroten van de geschiktheid van het leerlingwezen door voortrajecten,
- een snelle invoering en tegelijk uitbreiding - via een jaarlijkse verhoging van de leeftijdsgrens - van het JWG,
- nagaan of en zo ja hoe het bedrijfsleven een rol kan spelen bij de uitbreiding van het JWG naar de marktsector,
- een zo groot en snel mogelijke doorstroming naar reguliere arbeids- en leerplaatsen in de markt- en collectieve sector, met name door speciale aandacht van de cao-partijen (TK 21 300 nr 25, 1989-1990, p. 14/15).

De Tweede Kamer werd op 4 december 1989 op de hoogte gebracht van deze afspraken tussen kabinet en Stichting van de Arbeid. De parlementaire besluitvorming rond het JWG-wetsvoorstel van 17 oktober 1989 startte pas echt met de verschijning van het eerste wijzigingsvoorstel, op 19 maart 1990. Deze Nota van Wijziging op het JWG-wetsvoorstel 'Regelen betreffende het garanderen van werk aan jongeren' verscheen naar aanleiding van het Regeerakkoord 1989 en het Gemeenschappelijke Beleidskader.

In snel tempo volgden de wijzigingsvoorstellen elkaar op. Deze refereerden vooral aan de tijdrovende besluitvorming in de CCBA/CBA-i.o. De beoogde datum van de inwerkingtreding van de JWG-wet werd zodoende steeds opgeschoven. Hierdoor kreeg de tijdelijke voorziening TV-GWJ diverse verlengingen. Op 28 mei 1991 werd het wetsvoorstel-JWG eindelijk door de Tweede Kamer goedgekeurd. Het Jeugdwerkgarantie-plan werd officieel wet door de publicatie in het Staatsblad. De invoeringsdatum van de JWG-wet volgde op Nieuwjaarsdag 1992.

6.3 DE BESLUITVORMING ROND HET JWG-PLAN ONTLEED

6.3.1 Belanghebbende en betrokken actoren

In deze eerste subparagraaf staat de 'wie'-vraag centraal, met andere woorden: welke actoren speelden een hoofdrol in het politieke besluitvormingsproces en welke actoren schitterden door afwezigheid?

De **centrale overheid** was één van de sleutelactoren in het besluitvormingsproces rond het JWG. Haar betrokkenheid had echter verschillende gezichten. Dit gegeven is niet zo vreemd als men bedenkt dat de centrale overheid formeel uit een politiek-bestuurlijke en een ambtelijke component bestaat: 1) de regering wordt als politiek verantwoordelijke bij de beleidsinitiatie en -ontwikkeling geassisteerd door 2) een omvangrijk ambtenarenapparaat. Gezamenlijk vormen ze het openbaar bestuur (Rosenthal, Van Schendelen en Ringeling 1987). Het demissionaire kabinet-Lubbers I - in de persoon van

minister De Koning (SZW) - initieerde het Jeugdwerkgarantie-plan. De Koning's ideeën werden door zijn beleidsambtenaren uitgewerkt tot een beleidsplan, vervolgens kreeg dit JWG-plan steun van de politieke en ambtelijke top van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, om tot slot door de Ministerraad te worden aangenomen als beleidsvoornemen van het nieuwe kabinet. Het ambtelijke apparaat van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bleek bij het JWG-beleidsproces echter niet als een eenheid te opereren. Het ministerie bestaat uit drie directoraten-generaal (DG), namelijk (Algemene Beleidsaangelegenheden (DG ABA), Arbeidsvoorziening (DG Arbvo) en Sociale Zekerheid (DG SZ). Hun taken en verantwoordelijkheden zijn duidelijk omschreven:

- DG ABA is de zogenaamde denktank van het ministerie. Het initiëren en uitwerken van sociale beleidsmaatregelen en de coördinatie met andere beleidsterreinen vindt hier plaats.
- DG Arbvo was tot 1 januari 1991 verantwoordelijk voor het arbeidsmarkt-beleid. De controle op de beleidsuitvoering en de coördinatie van het arbeidsvoorzieningsapparaat (arbeidsbureaus, Centrale Vakopleiding voor Volwassenen e.d.) behoorde tot haar belangrijkste taken.
- DG SZ is de hoofdverantwoordelijke voor de ontwikkeling en uitvoering van het sociale zekerheidsbeleid. Zij controleert de gemeentelijke sociale diensten.

Ondanks deze verantwoordelijkheidsverdeling komt uit de beschrijving in paragraaf 6.2 naar voren dat de betrokken topfunctionarissen van de drie directoraten-generaal verschillende belangen - in plaats van het gezamenlijk belang van het ministerie - behartigden. Er was sprake van een competentiegevecht over het beleidsterrein 'arbeidsvoorziening'. De effectiviteit van de beleidsontwikkeling en -coördinatie van het JWG-plan werd hierdoor nadelig beïnvloed. Terwijl de politiek-verantwoordelijken uit het tweede en derde kabinet-Lubbers gedurende het hele JWG-besluitvormingsproces consequent dezelfde lijn hebben gevolgd en als één actor zijn opgetreden trad de betrokken ambtelijke vertegenwoordiging eerder als een 'drie-koppige draak' naar buiten.

Ook de beide **arbeidsmarktpartijen** behoorden tot de sleutelactoren in het JWG-besluitvormingsproces. Vooral de vakcentrales FNV en CNV en de werkgeversorganisaties VNO en NCW waren zeer actief in het formele overlegcircuit: de Stichting van de Arbeid, de Stichtingswerkgroep Jeugdwerkloosheid, het tripartiete overleg met kabinet in voor- en najaar en de Centrale Commissie van Bijstand en Advies (CCBA). Het informele overleg bestond uit hoofdzakelijk uit lobby-activiteiten richting vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De werkgevers in de gezondheidszorg en de welzijnssector (g&g-sector) namen deel aan de politieke besluitvorming vanwege hun potentiële rol van werkgever voor toekomstige JWG-jongeren. Deze betrokkenheid bleef echter beperkt tot de ambtelijke VNG/BiZa/SZW/g&g-werkgroep.

De **Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)** was de vierde sleutelactor, naast de drie bovengenoemde traditionele actoren op sociaal-economisch terrein. Deze belangenorganisatie van 636 gemeenten (van Noppen 1994) was nauw betrokken bij de uitwerking van het JWG-plan vanwege de uitvoeringsaspecten van de toekomstige wet. De gemeenten zouden het best uitgerust zijn voor deze uitvoeringstaak. Denk hierbij aan haar uitvoeringsmodaliteiten, zoals de sociale diensten, de gewestelijke arbeidsbureaus en de diverse gemeentelijke scholings- en opleidingscentra. De invloed van de VNG op het besluitvormingsproces was aanzienlijk. Een voorbeeld hiervan was de invoering van de Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren (TV-GWJ). De vier grootste steden waren fel gekant tegen het verplichtende karakter van het JWG-plan omdat zij meenden niet te kunnen voldoen aan de sluitende aanpak en de werkgarantie. De jeugdwerkloosheid is in deze Randstadgemeenten immers aanzienlijk groter dan in de overige gemeenten. Het zogenaamde 'vier steden'-overleg zette daarop via haar belangenbehartiger VNG de overheid onder druk om de mogelijkheid van een op vrijwillige basis gestoelde voorziening voor de gemeenten.

De grote afwezigheid in het besluitvormingsproces rond het JWG-plan waren de **belanghebbenden en getroffen**, respectievelijk de jongeren en de jeugdige werklozen. Hun belangenorganisaties -zoals de jongerenbonden van de vakcentrales en de jongerenafdelingen van politieke partijen- werden niet uitgenodigd voor het formele en informele overleg. Minister De Koning (SZW) deed in april 1987 aan de Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid de toezegging om de jongerenorganisaties van de vakbeweging uit te nodigen voor een gesprek over de evaluatie van de Tijdelijke Voorziening en de vormgeving van de definitieve JWG (TK 19 700 nr 77, 1986-1987). Het bleek echter onmogelijk om informatie over deze ontmoeting te verzamelen. Het vermoeden bestaat dan ook dat er geen enkel direct contact is geweest tussen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en vertegenwoordigers van jongerenorganisaties. De mogelijkheid bestaat dat de minister als alternatief de moederorganisaties heeft gepolst over de standpunten van hun jongerenafdelingen.

6.3.2 Gescheiden circuits - falende netwerken

In deze subparagraaf staat de 'waar'-vraag centraal. Het gaat met andere woorden om de vraag welke formele fora een rol hebben gespeeld in het politieke besluitvormingsproces en of informele contacten tussen de sleutelactoren eveneens van belang waren. Uit de beschrijving in paragraaf 6.2 komt naar voren dat de besluitvormingsstructuur gedomineerd werd door twee formele overlegorganen, namelijk de Stichting van de Arbeid (SvdA) en de Centrale Commissie van Bijstand en Advies (CCBA). Daarnaast werd gebruik

gemaakt van twee ad hoc opgerichte ambtelijke werkgroepen en een aantal informele contacten.

De **Stichting van de Arbeid** is het belangrijkste overlegplatform van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties. Vrijwel alle sectoren uit het particuliere bedrijfsleven (inclusief de landbouw) zijn hierin vertegenwoordigd. De Stichtingspartijen onderhouden gezamenlijk formele contacten met de regering in de vorm van periodieke overlegondes in het voor- en najaar. Tijdens dit tripartiete overleg staan algemene sociaal-economische vraagstukken en de kabinetsplannen op sociaal-economisch terrein op de gespreksagenda.

In het najaar van 1982 sloten werkgevers, vakbeweging en regering het befaamde Akkoord van Wassenaar. Er werden afspraken gemaakt over een rendementsverbetering in het bedrijfsleven, herverdeling van arbeid en de afschaffing van de automatische prijscompensatie. De bestrijding van de jeugdwerkloosheid was daarnaast één van de centrale gespreksthema's. De oprichting van de Stichtingswerkgroep 'Jeugdwerkloosheid' onder leiding van Adelmund (FNV) was het gevolg van deze uitgesproken bezorgdheid over de jeugdproblematiek. De uitwerking van een mogelijke jeugdwerkloosheidsaanpak werd 'meegenomen' in het voorjaarsoverleg van 1984. De bipartiete werkgroep bleek een belangrijke rol te spelen in de aanloopfase van het JWG want een half jaar ná de Hoofdpijnennota over het JWG (begin 1987) werd de werkgroep uitgebreid met zeven vertegenwoordigers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het doel van de nu tripartiete werkgroep was te komen tot een uniform advies over de doorstroming van jongeren op de arbeidsmarkt via het JWG-plan. Het contact tussen deze en de andere JWG-werkgroep - met vertegenwoordigers van VNG, g&g, BiZa en SZW - was zeer beperkt. Van onderling overleg en afstemming was tijdens de werkzaamheden geen sprake. Maar ook na de afronding bleken de werkgroepen niet veel boodschap aan elkaar te hebben: de eindrapportage van de VNG/g&g/BiZa/SZW-werkgroep werd 'ter informatie' naar de Stichting van de Arbeid gestuurd terwijl de aanbevelingen van de tripartiete werkgroep binnen het circuit van overheid en arbeidsmarktpartijen werden gehouden. Een topambtenaar van het directoraat-generaal Sociale Zekerheid (DG SZ/SZW) was lid van beide werkgroepen. Zijn dubbel lidmaatschap en zijn positie als overheidsvertegenwoordiger leken een garantie voor voldoende coördinatie tussen de twee JWG-werkgroepen. De praktijk wees echter uit dat er sprake was van gescheiden circuits.

Los van het periodieke voor- en najaarsoverleg in de Stichting van de Arbeid worden de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties ook tijdens formatiewerkzaamheden geraadpleegd. Tijdens de formatie van het tweede kabinet-Lubbers (zomer 1986) voerde de aanstaande regering voor het eerst overleg met de Stichtingspartijen over het JWG-plan. Ook tijdens de (in-)formatieperiode van het derde kabinet-Lubbers (najaar 1989) werden zij over dit beleidsplan geraadpleegd. Deze overlegondes bleken concrete resultaten op

te leveren. Zo toonde het kabinetsvoornemen omtrent een Activerend Arbeidsmarktbeleid voor Jongeren (AAJ) overeenkomsten met de standpunten van de werkgevers- en werknemersorganisaties, bijvoorbeeld in de tripartiete werkgroep 'Jeugdwerkloosheid'.

In het najaarsoverleg van 1989 zaten de drie traditionele actoren op één (beleids-)lijn getuige het bereikte Centrale Akkoord van 1 december 1989. Dit Gemeenschappelijke Beleidskader (GBK) bleek de katalysator te zijn voor de JWG-besluitvorming. De laatste versie van het gewijzigde JWG-wetsvoorstel vertoonde namelijk grote gelijkenis met de centrale aandachtspunten uit het GBK. Er werd zelfs gesuggereerd dat op basis van de GBK-afspraken een patstelling in de Centrale Commissie voor Bijstand en Advies (CCBA) over de aanpak van de jeugdwerkloosheid kon worden opgeheven. Hierover verschilden de betrokkenen echter van mening (zie CCBA).

De Centrale Commissie van Bijstand en Advies was het belangrijkste adviesorgaan van de directeur-generaal Arbeidsvoorziening van het SZW-ministerie. Onder leiding van een onafhankelijke voorzitter probeerden de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, de Centrale Boeren- en Tuindersbond, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg ²¹ een unaniem advies uit te brengen over het arbeidsmarktbeleid (Documentair Informatie Centrum CBA 1989). Daarnaast traden een aantal sectordirecteuren van het DG Arbvo en een onafhankelijk lid op als 'overige deelnemers' en vertegenwoordigden functionarissen van de Sociaal-Economische Raad, het DG ABA en de ministeries van Economische Zaken en van Onderwijs en Wetenschappen de zogenaamde 'waarnemers'.

Als overleg- en adviesforum werd het CCBA pas in de laatste fase van de JWG-besluitvorming ingeschakeld. Dit gebeurde door de formele adviesaanvraag van minister De Vries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het JWG-deel van het Gemeenschappelijk Beleidskader. Volgens de VNG-vertegenwoordiger in de CCBA werden de GBK-afspraken over het Jeugdwerkgarantie-plan als een dictaat aan de CCBA opgelegd. De versie van 'katalysator' wijst hij dan ook af (interview Lemmen 1992). Het uiteindelijke resultaat was de CCBA-notitie over het activerende arbeidsmarktbeleid voor jongeren, die in november 1990 door de Tweede Kamer werd geaccordeerd. Een opvallend element van de CCBA is dat het binnen het relevante JWG-besluitvormingscircuit het enige platform was waarin alle betrokken actoren participeerden. Het overlegklimaat in de CCBA - en haar latere opvolger CBA i.o. - was echter niet altijd even optimaal.

Zo signaleerde minister De Vries van Sociale Zaken een ruziesfeer tussen de VNG en de arbeidsmarktpartijen en weet dit aan het feit dat 'het vaak gaat om mensen met verschillende culturen die (nog) niet zo gemakkelijk samen-

21 De christelijke werkgevers uit het midden- en kleinbedrijf (NCOV) werden in augustus 1989 lid terwijl de belangenorganisatie van de provincies (IPO) vanaf 1988 niet meer deelnamen aan de CCBA.

werken' (Binnenlands Bestuur dd 16-02-1990, p. 9). Toenmalig vice-voorzitter Adelmund van de FNV drukte zich minder diplomatiek uit. Volgens haar is de samenwerking met werkgevers en werknemers [] 'kennelijk voor de gemeenten nog erg wennen' (Binnenlands Bestuur dd 16-02-1990, p. 19). Als verklaring hiervoor gaf zij de *underdog*-positie waarin de gemeenten zichzelf regelmatig manoeuvreren. Een alternatieve verklaring gaf CCBA-lid en VNG-vertegenwoordiger Lemmen. Hij constateerde een verschil in waardering van de centrale overheid (regering) voor de arbeidsmarktpartijen en de VNG: de afspraken in het bestuurlijke overleg tussen regering en VNG (najaar 1986-december 1989) werden *overruled* door de afspraken die de overheid maakte met de werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers in de stichting van de Arbeid (interview Lemmen 1992).

Naast de bestaande overlegfora werden **drie ad hoc-werkgroepen** opgericht die speciaal belast werden met de (technische en organisatorische) uitwerking van het JWG-plan: 1) de interne projectgroep van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onder leiding van topambtenaar de Hullu (DG SZ), 2) de VNG/BiZa/SZW/g&g-werkgroep die uit bovengenoemde ambtelijke projectgroep voortkwam, en 3) de tripartiete werkgroep 'Jeugdwerkloosheid' die voortkwam uit de gelijknamige werkgroep van de Stichting van de Arbeid. Deze ambtelijke werkgroepen waren vooral actief in de beginperiode van de overlegfase. Topambtenaar De Hullu (DG SZ/SZW) participeerde in alledrie de werkgroepen. Opvallend is dat de VNG en de arbeidsmarktpartijen ook in het ambtelijke circuit gescheiden opereerden.

De voorzitters van de belangenorganisaties en werkgroepen en de politieke en ambtelijke top (het eerste echelon) onderhielden regelmatig - op informele wijze - **bilaterale contacten**. De belangenorganisatie VNG pleegde bestuurlijk overleg met het kabinet, ontmoette de ambtelijke top van het DG ABA en lobbyde intensief richting leden van de vaste Kamercommissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ook de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties maakten gebruik van hun informatiekanalen met politieke partijen, het kabinet en het ministerie van SZW. Op beleidsniveau - het tweede echelon - bleek het informele contact echter zeer beperkt. De geïnterviewde ambtelijke functionarissen van FNV, VNG en SZW waren van mening dat informele contacten tussen actoren van het tweede echelon niet op zijn plaats zijn (interview Van der Pol, Lemmen, De Hullu, De Vries 1992).

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de politieke besluitvorming rond het Jeugdwerkgarantie-plan nauwelijks heeft plaatsgevonden met gebruikmaking van persoonlijke netwerken. In die gevallen waarin dit wél gebeurde, was er sprake van geïsoleerde bilaterale netwerken. Een voorbeeld hiervan waren de ontmoetingen tussen de bestuurlijke top van de VNG en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In plaats van hoofddirecteur Berg (PvdA) vertegenwoordigde sector-directeur Van der Top (CDA) de VNG bij het

overleg met de minister. Deze 'strategische' inzet van van der Top was gebaseerd op het feit dat hij partijgenoot en vriend was van minister de Koning.

6.3.3 Conflicterende onderhandelingsmotieven

Deze subparagraaf probeert antwoord te geven op de 'wat'-vraag. Dit is de vraag naar de inhoud van de besluitvorming, oftewel naar de zogenaamde 'onderhandelingsmotieven'.

De vier sleutelactoren beschouwden de omvangrijke jeugdwerkloosheid als een ernstig maatschappelijk probleem. Behalve altruïstische motieven speelde ook het eigenbelang hierbij een belangrijke rol. Zowel de regering als de arbeidsmarktpartijen en de gemeentelijke overheid werden geconfronteerd met de nadelige gevolgen van de jeugdwerkloosheid:

- Voor de regering als politiek hoofdverantwoordelijke golden de vernietiging van menselijk kapitaal, de onproductieve overheidsuitgaven (uitkeringen) en de maatschappelijke onrust als de belangrijkste nadelen.
- De werkgevers ageerden vooral tegen de kwalitatieve misfit tussen openstaande (jongeren-)banen en het jeugdige aanbod en tegen de daling van het aantal aanmeldingen bij het leerlingwezen en de bedrijfs(tak)scholen.
- De vakbeweging werd als belangenbehartiger van werknemers - al dan niet werkloos - door haar leden medeverantwoordelijk gehouden voor de werkloosheidssituatie. De nadelen van de jeugdwerkloosheid ervoer zij dan ook vooral in de terugloop van het ledenaantal - vooral jonge leden -, met als gevolg een verslechterde positie binnen de arbeidsverhoudingen.
- Tot slot waren het de gemeenten die voor de financiële gevolgen van de (jeugd-)werkloosheid moesten opdraaien. Omdat de sociale dienst als uitkeringsinstantie onder gemeentelijke verantwoordelijkheid valt, geldt dat hoe groter het aantal werklozen binnen de gemeentengrenzen, hoe groter het beslag op de gemeentelijke sociale begroting.

Deze uiteenlopende posities en belangen van de vier sleutelactoren vertaalden zich in concrete onderhandelingsmotieven tijdens het besluitvormingsproces rond het JWG-plan:

1. **De beide arbeidsmarktpartijen** vormden één front tegen de betrokkenheid van de VNG bij de politieke besluitvorming rond het JWG-plan. Werkgevers en vakbeweging namen de VNG niet serieus omdat zij van mening waren dat het arbeidsmarkt- en scholingsbeleid een typische aangelegenheid is voor de overlegeconomie. Slechts ten aanzien van de uitvoering van de toekomstige JWG zagen zij een rol voor de VNG weggelegd. Ook ten aanzien van een aantal hoofdelementen van het JWG-plan liepen de standpunten tussen werkgevers en werknemers niet ver uiteen:
 - Het hoofdbezwaar van de **vakcentrale FNV** tegen het JWG-plan was het 'wegdefiniëren' uit de sociale zekerheid van onwillige JWG-jongeren.

Volgens het plan gebeurde de aanbidding van een garantieplaats niet vrijblijvend: als een jongere een werkaanbod driemaal weigert, heeft de sociale dienst het recht om 13 weken lang de uitkering van de jongere in te houden (SZW 1994). De vakcentrale wilde echter graag het bestaande sanctiebeleid handhaven. Dit FNV-standpunt stond haaks op de opvatting van de verantwoordelijke minister en zijn staf (DG ABA/SZW) en de overheidsgeliding van het centrale adviesorgaan CCBA. Ook het verplichtende karakter voor jongeren druiste volgens de FNV in tegen het verworven recht op passende arbeid. Volgens het ministerie van SZW was deze verplichting noodzakelijk om te voorkomen dat JWG-jongeren hun boventallige JWG-baan zó leuk vinden dat ze niet meer doorstromen naar een reguliere baan of een scholingsplaats. Als tweede hoofdbezwaar noemde de FNV het verdringingsgevaar van regulier werk door JWG-plaatsen, een argument dat voor zichzelf spreekt.

- Ook de **centrale werkgeversorganisatie VNO** signaleerde het gevaar van verdringing en concurrentie door JWG-plaatsen. Dit gevaar was niet denkbeeldig: de ervaringen met de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) wezen immers in deze richting. De werkgevers onderschreven het toepassingsterrein van het JWG-plan, namelijk de collectieve sector. Een eventuele uitbreiding naar de marktsector zou fel van de hand gewezen worden omdat het bestaande leerlingstelsel deze uitbreiding overbodig maakt, aldus de werkgevers.

2. De **centrale overheid**: Minister De Koning - geassisteerd door DG ABA - voerde als initiatiefnemer in eerste instantie pedagogische argumenten aan voor het JWG-plan. Het basisstandpunt was de opvatting dat 'een uitkering geen vanzelfsprekende bestaansbasis is voor jongeren' en 'de calculerende jeugd kiest bewust voor een uitkering boven een salaris of zakgeld van de ouders'. De bestrijding van de jeugdwerkloosheid had daarom niet alleen te maken met het scheppen van werk maar ook met de bestrijding van de bewuste keuze voor een uitkering. Een voor de hand liggende oplossing zou het verlagen van het minimumloon voor jeugdige werklozen zijn. Deze aanpak was politiek echter (nog) niet haalbaar. Het alternatief lag volgens de Koning in het aanpakken van de vrije tijd van deze jongeren. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was echter verdeeld over de aard van het jeugdwerkloosheidsprobleem en - daarmee - over de JWG-aanpak. Volgens ex-directeur-generaal Kruse van DG Arbvo werden pas vanaf medio 1986 serieuze pogingen ondernomen om de jeugdwerkloosheid structureel aan te pakken omdat er niet langer sprake was van een 'ver-van-mijn-bed-show': 'Alle lagen van de bevolking worden geconfronteerd met een omvangrijke werkloosheid onder jongeren dus ook de kinderen van de bestuurders van Nederland' (interview 1992). Vooral zijn adviescollege CCBA benadrukte deze situatieverandering omdat zij nauw betrokken zijn bij de uitvoeringspraktijk van de arbeidsvoorziening en

daardoor weten wat er aan de hand is. Hun ongenoegen tegen het JWG-plan expliciteerde het DG Arbvo duidelijk:

- a. De boventallige werkervaringsplaatsen van het JWG-plan waren 'kunstbanen'. Ze zouden geen structurele oplossing voor het probleem en geen écht perspectief voor de jongste generatie bieden.
- b. Men vreesde voor een verminderde verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorziening bij een toekomstig JWG. De gemeenten zouden de hoofdverantwoordelijkheid bij de uitvoering (ook van de arbvo-aspecten) krijgen in plaats van de - toen nog toekomstige - Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA).

Ook het directoraat-generaal Sociale Zekerheid (DG SZ) liet oppositionele geluiden in deze richting horen. Hun hoofdverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de sociale wetgeving dreigde verloren te gaan bij een JWG-wet: het sanctiebeleid zou niet langer in handen zijn van de gemeentelijke sociale diensten (die onder controle staan van DG SZ) maar van de JWG-organisatie.

3. De **Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)** was van mening dat haar leden zeer capabel zijn voor de uitvoering van de toekomstige JWG-wet. Vanwege hun uitvoeringsmodaliteiten zijn de gemeenten zelfs beter uitgerust voor deze verantwoordelijkheid dan de arbeidsmarktpartijen, aldus de VNG. De VNG werd dan ook door de centrale overheid actief betrokken bij de besluitvorming rond het JWG-plan. De arbeidsmarktpartijen wilden de belangenbehartiger van de gemeenten echter slechts partieel - bij het uitvoeringsaspect - bij de besluitvorming betrekken. De VNG keerde zich tegen de beperking van garantiebanen tot de collectieve sector omdat volgens haar de sluitende aanpak daardoor niet haalbaar was. Bovendien verschilt de werkgelegenheidssituatie per gemeente en zijn de ter beschikking staande middelen vaak te beperkt voor een volledige werkgarantie. Uitbreiding naar de marktsector zou dit euvel kunnen verhelpen. Echter zowel de overheid als de beide arbeidsmarktpartijen waren tegen deze uitbreiding.

Als tussenoplossing pleitte de VNG voor vrijwilligheid als uitgangspunt van het JWG, gekoppeld aan een inspanningsverplichting voor gemeenten bij deelname. Dit voorstel werd vertaald in de Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren (TV-GWJ).

Uit deze opsomming van onderhandelingsmotieven kan worden geconcludeerd dat de sleutelactoren in het besluitvormingsproces rond het JWG-plan uiteenlopende - en deels tegenstrijdige - belangen hadden. Opvallend waren twee belangentegenstellingen: 1) de interne verdeeldheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en 2) de tegenstelling tussen de arbeidsmarktpartijen en de VNG. Vooral de tweede belangentegenstelling domineerde het besluitvormingsproces.

6.3.4 Grootste gemeenschappelijke deler

De laatste vraag uit paragraaf 6.1.3 betreft de 'hoe'-vraag. Het gaat om de vraag hoe de JWG-wet als resultaat van besluitvorming tot stand is gekomen, oftewel: welk(e) onderhandelingsmechanisme(n) pasten de sleutelactoren toe?

Ondanks het feit dat de vier sleutelactoren zich allen - vanuit altruïsme en eigenbelang - zorgen maakten over de omvangrijke jeugdwerkloosheid, ontbrak een unanieme visie op de JWG-aanpak. Een aantal geïnterviewde actoren waren zelfs van mening dat de betrokken partijen 'ten principale' het JWG-plan niet zagen zitten (interview Lemmen 1992 en interview de Vries 1992). Niet de antagonistische belangen van de actoren maar hun negatieve houding jegens het beleidsplan en het gebrek aan een unaniem alternatief bemoeilijkten het besluitvormingsproces. Van oplossingsgerichte onderhandelingen en van constructief overleg was dan ook geen sprake. De betrokkenen kenschetsten het onderhandelingsklimaat als 'cynisch'. Pogingen om elkaar te overtuigen werden daarom overbodig gevonden.

In hoeverre al sprake was van een oplossingsgericht onderhandelings- en besluitvormingsproces is een typering van het besluitvormingsmechanisme op basis van deze - grotendeels mondelinge - informatie moeilijk. Vergelijkt men echter de onderhandelingsmotieven met de onderhandelingsresultaten (inzet --> resultaat) is de stelling plausibel dat het toegepaste besluitvormingsmechanisme een compromis op basis van de grootste gemeenschappelijke deler was. Immers:

1. De aspecten waarover overeenstemming bestond, vormen de kern van de JWG-wet. Te denken valt aan het boventallige karakter van de JWG-banen, de collectieve sector als (voorlopig) enige toepassingssterrein en de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de gemeentelijke JWG-organisaties.
2. Ten aanzien van aspecten waarover de sleutelactoren ernstig van mening verschilde, werd de besluitvorming opgeschort. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de uitbreiding van het toepassingssterrein van de JWG naar de marktsector.

6.4 CONCLUSIES

6.4.1 Samenvatting

De besluitvorming rond het JWG-plan was weinig effectief. Deze conclusie lijkt gerechtvaardigd, getuige de relatief lange periode (medio 1986-januari 1992) die nodig was voor de definitieve vormgeving van het wetsvoorstel en getuige de huidige uitvoeringsproblemen van de JWG-wet (zie paragraaf 6.4.2). Welke factoren hebben tot deze ineffectiviteit bijgedragen?

1. De arbeidsmarktpartijen en de VNG opereerden in gescheiden besluitvormingscircuits. Daardoor bestond er geen direct contact tussen deze belangengroeperingen, ook niet via de informele kanalen. De sleutelactoren waren met andere woorden onvoldoende op de hoogte van elkaars standpunten en belangen. Informatie hierover werd indirect ingewonnen, via de overheid of de media. Er was dus sprake van een klimaat waarin wederzijds begrip en vertrouwen en een gezamenlijke visie moeilijk gedijen.
2. Doordat de regering topprioriteit gaf aan de tripartiseringsoperatie van de nationale arbeidsvoorziening was de positie van de arbeidsmarktpartijen ten opzichte van de VNG tijdens de besluitvorming relatief sterker. Deze onevenwichtige onderhandelings situatie versterkte het ongunstige onderhandelingsklimaat.
3. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderhield op alle niveaus (eerste en tweede echelon) formele en informele contacten met de overige betrokken actoren. Toch miste de politieke en ambtelijke top van dit ministerie de kans om als intermediair de kloof tussen arbeidsmarktpartijen en VNG te overbruggen. De interne verdeeldheid was hier deels debet aan.

Concluderend: Het gebrek aan een gezamenlijke beleidsvisie en de in gescheiden besluitvormingscircuits opererende sleutelactoren hebben de effectiviteit van de besluitvorming nadelig beïnvloed.

6.4.2 Huidige stand jeugdwerkloosheid

Stijgende jeugdwerkloosheid vanaf 1992

Tijdens het JWG-besluitvormingsproces (1986-1992) nam de werkloosheid onder jongeren af. Uit een berekening van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid - gebaseerd op werkloosheidscijfers uit het Bemiddelingsbestand zonder Baan - blijkt dat deze daling geleidelijk plaatsvond: in 1986 16,8 procent, in 1987 15,2 procent en in 1988 14,6 procent (SZW 1993). Deze daling zette door tot 1992. Het Centraal Bureau voor de Statistiek die de jeugdwerkloosheid als percentage van de totale beroepsbevolking berekent, hanteert voor de periode 1989-1992 de volgende percentages: in 1989 9,8 procent, in 1990 7,8 procent en in 1991 7,0 procent (CBS 1994). Sinds de officiële invoering van de Jeugdwerkgarantie-wet op 1 januari 1992 stijgt de geregisteerde jeugdwerkloosheid echter weer. Zo bedroeg in 1992 het werkloosheidspercentage 7,5 procent terwijl in 1993 en 1994 de stijging forser doorzette, namelijk naar respectievelijk 10,1 procent en 11,5 procent (CBS 1994).

De vraag is of er een verband bestaat tussen deze stijging en de effectiviteit van de Jeugdwerkgarantie-wet? Met zekerheid kan vastgesteld worden dat er een significant verband bestaat tussen de daling van de Nederlandse jeugdwerkloosheid in de periode 1985-1991 en het herstel van de (inter-)nationale

economie. Zo ook hangt de stijging van het percentage jeugdige werklozen vanaf 1992 nauw samen met de conjunctuurdaling in 1991/1992.

Naast deze vraagfactor gelden het geboortecijfer en een langere studieduur als een alternatieve verklaringsfactor voor de geconstateerde fluctuaties in de jeugdwerkloosheid. De stijgende jeugdwerkloosheid vanaf 1992 zou dus een verhoogd geboortecijfer in de relevante periode 1974-1978 kunnen impliceren. Er blijkt echter sprake te zijn van een daling van het Nederlandse geboortecijfer tussen 1965 en 1990, namelijk van 4,6 miljoen tot 3,7 miljoen. Een verklaring via de opleidingsfactor zou impliceren dat vanaf 1992 meer jongeren voor een kortere studie of voor een baan in plaats van een (langere) opleiding kiezen. Indicaties over deze factor ontbreken echter.

Noodzakelijke opknapbeurt van JWG-wet

De Jeugdwerggarantie-wet heeft de stijgende trend van de jeugdwerkloosheid in Nederland niet kunnen keren. Na drie jaar (1992 t/m 1994) garandeert de JWG nog lang geen werk. De kreet 'alle jongeren aan de slag' is een sprookje gebleken. Een aantal problemen hebben dit slechte resultaat veroorzaakt:

- a. Het bereik van de JWG is verre van optimaal. Er blijkt sprake te zijn van een grote groep 'zwakke' JWG-ers die door persoonlijke kenmerken niet geschikt is voor onmiddellijke plaatsing op een garantieplaats (SZW 1994). Deze groep is zeer divers: schippers- en woonwagenkinderen, zwerfjongeren en jongeren met een crimineel verleden of ernstige psycho-sociale problemen. Hoewel het ministerie geen aantallen of percentages noemt, is de officieuze schatting om en nabij de achtduizend JWG-gerechtigden. Het JWG-bereik wordt bovendien door de gefaseerde invoering nadelig beïnvloed. Ieder jaar komt er een nieuwe groep jongeren bij. Voor 1994 vallen alle werkloze jongeren tot en met 20 jaar en alle werkloze schoolverlaters tot en met 22 jaar (en langer dan een half jaar werkloos en niet in dagopleiding) onder de JWG. Vanaf 1995 geldt: al deze groepen, aangevuld met werkloze schoolverlaters tot en met 23 jaar, en ga zo maar door (CNV jongerenorganisatie 1992). Zodoende is de JWG-wet pas in 1998 echt sluitend voor alle jongeren tot en met 26 jaar.
- b. Ook het meest recente cijfer over het 'leegloopeffect' is alarmerend. Het landelijke gemiddelde leegloop-percentage bedraagt 25,6 in het tweede kwartaal van 1994. Dat wil dus zeggen dat ruim een kwart van het aantal jongeren die bij de JWG-organisatie (JWGO) staan geregistreerd zonder garantieplaats - maar met 80 procent van het minimumloon - thuis zitten. Het percentage lege arbeidscontracten varieert sterk per regio. Zo bedraagt de leegloop in de regio Noord 13,8 procent terwijl koploper Noord-West (Noord-Holland en Utrecht) een leeglooperpercentage heeft van 41,9 procent (TK 1994-1995, 23 900 XV nr 13, p. 11/12).
- c. De Jeugdwerggarantie-organisatie is niet in staat gebleken voldoende werkervaringsplaatsen te scheppen. Het niet-sluitende karakter wordt veroorzaakt door een slechte samenwerking tussen de instanties (arbeidsbureaus, sociale diensten, gemeenten en RBA's) en door het uitsluiten van de

marktsector. Vooral het al dan niet openstellen van de JWG voor de marktsector houdt de gemoederen flink bezig. De regering, de arbeidsmarktpartijen en de VNG verschillen nog steeds hierover van mening.

De Jeugdwerkgarantie-wet moet dus worden opgelapt om het sluitende karakter alsnog te garanderen. Een poging hiertoe was de wijziging van de JWG-wet op 1 september 1994:

- de invoering van een voorbereidingsfase in de JWG (bijvoorbeeld intensieve taalcursussen, basiseducatie voor allochtonen, gedragstraining), en
- het afremmen van de instroom in de JWG door een versterkte rol van de arbeidsvoorziening bij de bestrijding van de jeugdwerkloosheid.

Ook bij deze oplossing werden geen knopen doorgehakt over het al dan niet inschakelen van de marktsector bij het vinden van garantieplaatsen. Vooral de regering-Lubbers/Kok - in de persoon van minister De Vries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid - verzette zich tegen uitbreiding vanwege het gevaar dat werkgevers reguliere arbeidsplaatsen omzetten in veel goedkopere JWG-plaatsen. De VNG bleef voorstander van uitbreiding van de JWG. De werkgevers gingen om en gaan nu akkoord. De vakbeweging stemde in op voorwaarde van strengere criteria voor werkgevers en selectieve openstelling. De regeringswisseling in het najaar van 1994 betekende een standpuntwijziging. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (in het kabinet Kok) wil werkloze schoolverlaters wél werkervaringsbanen in het bedrijfsleven bezorgen. Daartoe zal hij de JWG-wet uitbreiden tot de marktsector. Mondjesmaat wordt vanaf eind 1994 in bedrijven geëxperimenteerd met jonge werklozen.

7 De tweede Nederlandse casus: de totstandkoming van Bouw-vak-werk, het arbeidsvoorzieningsconvenant in de bouw

7.1 DE BOUW ALS UITZONDERING OP DE NEDERLANDSE REGEL

7.1.1 Inleiding

Persoonlijke netwerken als onderdeel van de besluitvormingsstructuur en politieke uitruil als - frequent - toegepast onderhandelingsmechanisme komen in Nederland niet of nauwelijks voor, zo kan uit hoofdstuk 3 afgeleid worden. Daarmee zou de Nederlandse besluitvorming aanzienlijk verschillen met het coherente netwerkmodel. De bouwnijverheid lijkt echter een uitzondering op deze Nederlandse regel te zijn.

Evenals de rest van het Nederlandse bedrijfsleven werd de bouwnijverheid aan het begin van de jaren tachtig geconfronteerd met een snel stijgende werkloosheid. De werkloosheidsontwikkeling in de bouw was desastreus. Terwijl in 1980 22.823 bouwvakarbeiders werkloos waren, steeg dit cijfer naar 117.300 werklozen in 1983 (CBS Maandstatistiek Bouwnijverheid 1984)¹. Het Bouwberaad hanteert voor 1983 een werkloosheidspercentage van 25 procent, dat wil zeggen: ruim 10 procent boven het landelijke gemiddelde (Bouwberaad-nota 1986). De ongerustheid over deze forse stijging was in 1984 zò groot dat de bouwwerkgevers en de bouwbonden besloten de werkloosheid gezamenlijk en op structurele wijze aan te pakken. Binnen vijf jaar (1984-1989) werd dit beleidsvoornemen gerealiseerd in een voor Nederland uniek experiment, namelijk een sectorale arbeidsvoorzieningsstructuur in de provincie Zuid-Holland en Friesland. Het 'Bouw-vak-werk'-convenant tussen de bouwpartijen en de centrale overheid in mei 1989 betekende de landelijke invoering van de regionale Arbvo-structuur.

Bouw-vak-werk vormde het antwoord van werkgevers en werknemers in de bouw op de hoge structurele werkloosheid in hun bedrijfstak. Het korte termijn-resultaat was voor de betrokkenen bevredigend. Zo sprak de voorzitter van de Bouw- en Houtbond FNV in 1990 van 'het nagenoeg verdwijnen van de structurele werkloosheid in mijn bedrijfstak' (interview Schuller in De Volkskrant, dd 13 maart 1990) en beschouwde de voorzitter van de Stichting Bouw-vak-werk de bouwwerkloosheid in 1991 als 'nihil' (interview De Fouw in BVW-krant, dd 23 januari 1991). De officiële werkloosheidscijfers voor de

1 Er worden geen percentages vermeld.

eerste twee jaar na de implementatie van Bouw-vak-werk bedragen 4,4 procent (in 1990) en 3,8 procent (in 1991) ².

7.1.2 Achtergrond bouwnijverheid

De bedrijfstak onderscheidt zich van andere sectoren door een aantal essentiële kenmerken, zoals de voortdurend wisselende produktie-lokatie, het projektgericht werken waarbij geen voorraadvorming plaatsvindt en het verkopen van capaciteit in plaats van eindprodukten. Het gevolg zijn grote schommelingen in het produktieniveau. Voor de werknemers in de bouw zou dit een lage werken inkomenszekerheid betekenen met als consequentie een lage bedrijfstakbinding, het zogenaamde 'duiventil-effect'. Zekerheid voor de werknemers bleek echter mogelijk door de oprichting van speciale fondsen. Deze bedrijfstakorganen zijn verantwoordelijk voor uitkeringen in geval van vorstverlet, ziekte en pensioen. Ook de financiering van scholing en opleiding van bouwvakkers en het verstrekken van vakantie-bonnen behoren tot het takenpakket.

Het mes lijkt aan twee kanten te snijden: 1) de bedrijfstakorganen verschaffen de bouwvakkers de noodzakelijke binding met de bedrijfstak, terwijl 2) de bouwwerkgevers dankzij deze organen de garantie hebben op geschoolde arbeidskrachten. De bedrijfstakorganen worden paritair door de bouwwerkgevers en bouwbonden beheerd. Elk orgaan heeft een professioneel werkapparaat, is financieel redelijk zelfstandig en richt zich op een specifiek beleids-terrein. Dit kan variëren van de uitvoering van de sociale wetgeving en de cao-afspraken tot aan het formuleren van het bedrijfstakbeleid op specifieke terreinen - zoals arbeidsmarkt en scholing - en het verlenen van diensten aan de bedrijfstak, bijvoorbeeld onderzoek (Vulperhorst 1990) ³.

Het Bouwberaad is het overlegorgaan op topniveau van de werkgevers- en werknemersorganisaties in de bouwnijverheid. Hierin zijn vertegenwoordigd: de Bouw- en Houtbond FNV, de Hout- en Bouwbond CNV en het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB) als koepelorganisatie van de hoofdaannemers. De kleinste bouwbond 'Het Zwarte Corps' en de koepelorganisatie van onderaannemers FAANB zijn niet vertegenwoordigd. In het Bouwberaad vindt de

2 Gebaseerd op kerngegevens van CBS, CPB en VROM.

3 De belangrijkste zijn: 1) Sociaal Fonds Bouwnijverheid en Bedrijfsvereniging voor de Bouwnijverheid (uitvoering sociale wetgeving), 2) Stichting Opleidings- en Ontwikkelingsfonds, stichting Vakantiefonds, Stichting Risicofonds (uitvoering cao-afspraken en afspraken van partijen), 3) Stichting Arbouw, Stichting Bouw-vak-werk, Stichting Vakopleiding Bouwbedrijf (belast met specifiek bedrijfstakbelang) en 4) overige paritaire organen zoals de onderzoeksinstituten Economisch Instituut Bouw (EIB) en de keuringsinstantie voor bouwmachines en hijskranen Keboma.

coördinatie plaats van het beleid van de bedrijfstakorganen. Bovendien worden in dit overlegorgaan de hoofdlijnen van het macro-economische bouwbeleid, de volume-ontwikkelingen van de bouw, de gevolgen voor de werkgelegenheid en de kwaliteit van het werk besproken. Voormalig voorzitter De Vilder van het AVBB (1990) is van mening dat de centrale functie van het Bouwberaad vooral de gesprekspartnerrol met de overheid is. Naast het onderhouden van contacten met politiek Den Haag is er namelijk sprake van een tweejaarlijkse ontmoeting met een brede kabinetsdelegatie, bestaande uit de premier, de minister van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) - als zogenaamd coördinerend bouwminister - en de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Verkeer en Waterstaat (V&W) en Landbouw, Visserij en Natuurbeheer (Van Waarden 1989). De voorbereiding is zeer grondig en leidt tot schriftelijke stukken waarin de overheid en de bouwpartijen hun standpunten en wensen kenbaar maken. Inzet hierbij is 'niet het ter vergadering sluiten van overeenkomsten maar het uitwisselen van informatie en visies teneinde de afstemming tussen de partijen te bevorderen' (De Vilder 1990, p. 70). Deze auteur bestempelt deze ontmoetingen als een vorm van politieke lobby.

De nauwe contacten tussen het bouwbedrijfsleven en de centrale overheid hangen samen met de speciale positie die de bedrijfstak inneemt in de Nederlandse economie. Met een toegevoegde waarde van 15 procent van het BNP en een aandeel van meer dan 10 procent in de nationale werkgelegenheid is de bouw Nederlands grootste bedrijfssector (Jacobs, Kuijper en Roes 1992). Priemus en van Miltenburg (1991) wijzen op de omvattende functie van de rijksoverheid op de bouwmarkt als indicator voor het belang van de bouwnijverheid:

1. Allereerst treedt de overheid op als wet- en regelgever. Hierdoor wordt invloed uitgeoefend op het bouwproduct, het bouwproces en de bouwbranche.
2. De overheid schept vervolgens voorwaarden voor lagere overheden en particulieren waaronder deze als opdrachtgever kunnen optreden. Te denken valt aan subsidies en fiscale faciliteiten.
3. Voorts treedt de overheid op als rechtstreekse vrager op de bouwmarkt. Zo komt zo'n 70 procent van de grond-, water- en wegenbouwproductie (gww) op rekening van de overheid.
4. De overheid heeft - ook in Europees verband - een intern-conditionerende rol, gericht op de onderlinge afstemming van vraag en aanbod en op het in algemene zin optimaliseren van het functioneren van de bouwnijverheid.
5. Tenslotte hebben een aantal belangrijke beleidsterreinen - zoals ruimtelijke ordening, infrastructuur en milieu - een grote invloed op de bouwmarkt. De rijksoverheid waakt over de onderlinge afstemming; de zogenaamde extern-conditionerende rol.

De conjuncturele ontwikkeling beïnvloedt in sterke mate de bouw. In combinatie met het arbeidsintensieve karakter van de bedrijfstak staat de arbeids-

marktsituatie - en dus de werkgelegenheid - onder een constante druk. Deze conjunctuurgevoeligheid is volgens Priemus en Van Miltenburg (1991) te wijten aan de sterke correlatie tussen bouwinvesteringen en rentestand: een stijgende rente duidt dikwijls op ongezonde en onevenwichtige financiële verhoudingen met als directe reactie dalende bouwinvesteringen door overheid en bedrijfsleven. De macro-economische ervaring leert daarbij dat rentestijging de start van een recessie betekent. De bouw is daardoor 'de wat dubieuze koploper in de neergaande conjunctuur' (p. 44).

7.1.3 Probleemstelling en methode

Bouw-vak-werk maakt duidelijk dat ook in Nederland een structurele werkloosheidsaankpak mogelijk is. Helaas zijn voorbeelden van een dergelijke aanpak in Nederland schaars. Het Bouwvakwerk-convenant is dan ook een interessant geval. De vraag 'waarom in deze bedrijfstak wel en op macro-niveau relatief weinig?' dringt zich onmiddellijk op. De probleemstelling die in deze casus centraal staat, luidt:

'Verschillen de cultuur- en structuurkenmerken van de bouwbesluitvorming in zijn algemeenheid en van Bouw-vak-werk in het bijzonder met die van de Nederlandse overlegeconomie? Zo ja, heeft Bouw-vak-werk bijgedragen tot de werkloosheidsdaling in de bouw tussen 1986 en 1991?'

Ook alternatieve factoren kunnen een positieve invloed hebben gehad op de daling van de bouwwerkloosheid in de tweede helft van de jaren tachtig. In het algemeen gelden 'stijging van arbeidsproductiviteit' en 'daling van productie' als belangrijke economische verklaringen voor een werkloosheidsstijging (en vice versa). De bouwnijverheid kende in 1986 een dergelijke productiviteitsdaling. Volgens Bremer (1992) leidde deze 'negatieve productiviteitsstijging' tot een aanzienlijke werkgelegenheidsgroei tussen 1986 en 1991. In aanvulling op deze economische verklaring onderzoekt deze *case study* of ook Bouw-vak-werk een factor van betekenis is geweest bij de daling van de bouwwerkloosheid.

Het onderzoek startte in april 1991 met een oriënterend gesprek met directeur Van Vliet van de Stichting Bouw-vak-werk in Gouda. Daarna volgden het verzamelen van de schriftelijke primaire en secundaire bronnen en het interviewen van sleutelactoren. In september 1991 was het onderzoeksmateriaal compleet. Het verzamelde secundaire informatiemateriaal omvatte algemene documentatie over de bedrijfstak, economische studies over het bouwbeleid en studies met een politiek-organisatorische invalshoek (zie literatuurlijst bouwcasus). Het primaire schriftelijke materiaal bestond uit beleidsnota's van de bouwwerkgevers, de bouwbonden en de koepelorganisatie Bouwberaad, uit enkele info's van de Stichting Bouw-vak-werk, het jaarverslag 1990 van de werkgeversorganisatie AVBB en het jaarboek 1992 van het Sociaal Fonds

Bouwnijverheid. De mondelinge informatie bestond uit een elftal interviews met betrokken actoren:

- De vier belangrijkste leden van de Commissie Structurele Werkloosheid, namelijk de werknemersonderhandelaar van der Glas en de werkgeversonderhandelaar de Fouw - respectievelijk bondsbestuurder van de grootste bouwbond FNV en cao-onderhandelaar van de werkgeverkoepel AVBB - en hun stafmedewerkers Hartveld en Bergkamp.
- Beleidsmedewerker Biemans van de Hout- en Bouwbond CNV was als vertegenwoordiger van de kleinere bouwbond CNV betrokken bij de onderhandelingen in de commissie Structurele werkloosheid en bij de vorming van het Stichtingsbestuur van Bouw-vak-werk.
- Behalve betrokken actoren waren ook actoren uit het algemene bouwcircuït geschikt als informatiebron. Zo konden secretaris Van den Berg van het Bouwberaad en directeur Vriesman van de directie Coördinatie Bouwbeleid van het ministerie van VROM ⁴ een algemener beeld schetsen van de bedrijfstak.
- Ex-voorzitter De Vilder van het werkgeversverbond AVBB vertolkte de zienswijze van de bouwondernemers op de algemene (overleg-)cultuur.
- Directeur Neervens van het Sociaal Fonds Bouwnijverheid was vanwege twee redenen een belangrijke informatiebron: 1) het SFB is als administratiekantoor voor de bedrijfstak nauw betrokken bij het functioneren van de vele bedrijfstakorganen. Haar taak bestaat uit het innen van premies en bijdragen, het beheren van de gelden, het verzorgen van de uitkeringen en andere administratieve klussen. 2) Het SFB-gebouw - het zogenaamde Bouwhuis - is de ontmoetingsplaats van de bestuurders van de bouworganisaties. Als zodanig wordt het SFB-gebouw ook gebruikt. Deze twee functies van het SFB maken Neervens als onpartijdige directeur tot kenner van alle betrokkenen bij het bouwoverleg.
- Voorlichter Spengler van de bouwbond Bouw- en Houtbond FNV schetste vanuit zijn functie een algemeen beeld van de formele relaties tussen zijn organisatie en de overige bouwbelangenbehartigers en de -formele en informele- contacten tussen de bouwbond FNV en het kabinet, het parlement, individuele politici en de ambtenarij.
- Vulperhorst (ex-beleidsmedewerker Bouw- en Houtbond FNV) onderhoudt als organisatie-deskundige nauwe contacten met de bouwwereld. Vanuit zijn huidige en voormalige functie verschaft Vulperhorst *inside information* over de interne filosofie en werkwijze van beide bouwpartners en over de algemene kenmerken van de bedrijfstak.

4 De Bouwberaad-secretaris is onafhankelijk, dat wil zeggen: geen lid van één van de belangenorganisaties in de bouwnijverheid. De directeur van DCB/VROM is betrokken bij het overleg tussen het Bouwberaad en de kabnetsdelegatie. Als topambtenaar assisteert hij/zij de minister van VROM, de zogenaamde coördinerende bouwminister.

Zowel bij het verzamelen en bestuderen van de schriftelijke informatie als bij de interviews hebben de volgende onderzoeksvragen als leidraad gediend:

1. de 'wie'-vraag: Welke actoren waren nauw betrokken bij het 'Bouw-vak-werk'-experiment?
2. de 'waar'-vraag: Van welke geïnstitutionaliseerde fora werd bij de besluitvorming gebruik gemaakt en vormden informele contacten een belangrijk onderdeel van het besluitvormingsproces? Deze vraag betreft de dimensie 'besluitvormingsstructuur' uit het theoretische model (zie hoofdstuk 3).
3. de 'wat'-vraag: Liepen de onderhandelingsmotieven van de betrokken actoren parallel of was er sprake van tegenstrijdige motieven? Deze vraag betreft dus de dimensie 'onderhandelingsmotieven'.
4. de 'hoe'-vraag: Hoe kwam de besluitvorming tot stand; via het mechanisme van de uitruil, de consensus of anderszins? Deze vraag hangt samen met de dimensie 'onderhandelingsmechanisme'.

De bouwcasus start in paragraaf 7.2 met een beschrijving van het besluitvormingsproces dat leidde tot de totstandkoming van het Bouwvakwerk-convenant en de Stichting Bouw-vak-werk in de zomer van 1989. In paragraaf 7.3 wordt het besluitvormingsproces geanalyseerd aan de hand van de drie centrale dimensies uit het theoretische model van hoofdstuk 3, dat wil zeggen: de actoren en hun onderhandelingsmotieven, de besluitvormingsstructuur en het onderhandelingsmechanisme. Paragraaf 7.4 bevat de conclusies. De Bouwvakwerk-besluitvorming blijkt een mengvorm van het neocorporatistische en het coherente netwerk-model te zijn. De afwijkende positie van de bouwnijverheid binnen de Nederlandse overlegeconomie is vooral het resultaat van de *old boys networks* in de bouwwereld. De besluitvormingsstructuur en de politieke cultuur in deze bedrijfstak vormen de ideale voedingsbodem voor deze vorm van persoonlijke netwerken.

7.2 WERKLOOSHEID ALS GEMEENSCHAPPELIJK PROBLEEM?

7.2.1 Het Bouwberaadbesluit uit 1984

De jaren zeventig waren voor de bouwnijverheid gouden jaren. Er was sprake van hoogconjunctuur die extra gestimuleerd werd door een sterk groeiende export. De arbeidsmarkt raakte snel overspannen. Dit euvel probeerden de bouwwerkgevers - verenigd in het AVBB - op te lossen door een actieve werving van jongeren. De Bouw- en Houtbond FNV en de Hout- en Bouwbond CNV ondersteunden deze wervingsacties. Het economische keerpunt kwam in 1978. In dat jaar verschenen de eerste negatieve bouwprognoses voor de jaren tachtig (Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid 1978). De prognoses voorspelden een aanzienlijke inkrimping van de bouwproductie in

de utiliteits- en weg- en waterbouw. De bouwbonden probeerden het AVBB te overtuigen van de noodzaak van een beleidsheroriëntatie: aan de aanbodzijde was her- en bijscholing van bouwvakkers een geschikt instrument om overtoollige arbeidskrachten naar branches met groei-verwachtingen te kanaliseren, terwijl aan de vraagzijde de ministeries van VROM en V&W verantwoordelijk bleven voor de stimulering van de bouwproductie (FNV-nota 1980). FNV-voorlichter Sprenger spreekt van 'noodkreet-nota's' die aanvankelijk weinig gehoor kregen. Het AVBB bleef op het standpunt staan van 'het binnenhalen van vers bloed' terwijl politiek Den Haag lauw reageerde. Vooral de toenmalige minister van Volkshuisvesting (Van Dam) toonde volgens Sprenger weinig betrokkenheid (interview Spengler 1991).

In 1981 stortte de bouwmarkt ineen. De reactie was minimaal: de bouwwerkgevers leken niet zoveel moeite te hebben met de oplopende werkloosheid. De lange termijn-problemen - zoals het slechte imago van de bedrijfstak en de leegloop bij de bouwopleidingen - bezorgden de werkgevers eerder kopzorgen. Twee jaar later bereikte de recessie het absolute dieptepunt. Een derde deel van het totale bouwarbeidsbestand was werkloos, hetgeen neerkwam op ongeveer 125.000 personen. De bouwwerkgevers voelden zich niet verantwoordelijk voor de hoge werkloosheid. Zoals in voorgaande periodes met snel stijgende werkloosheid deden ze ook nu weer een beroep op de overheid.

De bouwbonden kozen voor een andere strategie. Ze waren deze keer overtuigd van de noodzaak van een meer fundamentele aanpak van het werkloosheidsprobleem. Als oplossing stelden de bouwbonden een specifiek arbeidsvoorzieningsbeleid voor de bouwsector voor. Volgens FNV-voorlichter Sprenger was de situatie er dan ook naar. De leden liepen een vergroot risico op ontslag terwijl de massaliteit van de werkloosheid voor een groter risico op langdurige werkloosheid zorgde. Ook de (onderhandelings-)positie van de bonden werd door de hoge werkloosheid ondermijnd omdat het gevaar dreigde van ledenverlies onder werkloze bouwvakkers. De werkgevers stemden uiteindelijk in met deze alternatieve strategie. Hun argumenten verschilden echter van die van de bouwbonden. De Fouw van de AVBB vatte de negatieve gevolgen voor de bedrijfstak - en met name voor de werkgevers - als volgt samen:

1. Het imago van de bedrijfstak verslechterde door de hoge werkloosheid,
2. De aantrekkingskracht op jongeren nam daardoor af, hetgeen een negatieve invloed had op de instroom in het leerlingwezen en de specifieke bouwopleidingen, en
3. Ook de concurrentiepositie van de bouwbedrijven op de binnenlandse markt en op de exportmarkt verslechterde. Vanwege het arbeidsintensieve karakter van de bouw vormden de arbeidskosten een belangrijke kostenpost. De lonen in de verschillende bouwbranches vertoonden als gevolg van de hoge werkloosheid grote schommelingen die nadelig waren voor de stabiliteit van de huren en prijzen. Hiervan ondervond de concurrentieposi-

tie de nadelige gevolgen (interview De Fouw 1991, Bouwberaad-nota 1986).

Uit deze motieven blijkt dat de bouwwerkgevers vooral bezorgd waren over de *indirecte gevolgen* van de hoge werkloosheid terwijl de bouwbonden zich meer bezig hielden met de *sociale gevolgen*. Toch was er sprake van overeenstemming over de noodzaak het werkloosheidsprobleem structureel aan te pakken. De reden was eenvoudig: de belangen van ondernemers en bonden werden geschaad doordat de toestroom van jongeren stagneerde, de vakbekwaamheid hierdoor daalde en de gestegen produktiekosten afgewenteld werden op de lonen (Maatschappijbelangen 1991).

Op Sinterklaasavond 1984 werd voor het eerst de gezamenlijke betrokkenheid bij de werkloosheidsbestrijding geëxpliciteerd: na uitvoerige beraadslagingen over de werkloosheidsnota's van de twee bouwbonden en het AVBB (zie literatuurlijst bouwcasus) sprak het Bouwberaad zijn ernstige ongerustheid uit over de hoge structurele werkloosheid in de eigen bedrijfstak. Over de noodzaak van een structurele aanpak verscheen drie weken later de 'twaalf punten-notitie'. Hierin stelden de werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers unaniem vast dat een gezamenlijke aanpak met de overheid noodzakelijk was om het werkloosheidsprobleem op te lossen. De centrale aandacht ging daarbij uit naar de arbeidsvoorziening: 1) het 'opschonen' van het werklozenbestand in de bouw en 2) het verbeteren van de arbeidsbemiddeling voor bouwvakkers. Dat de betrokkenheid van het Bouwberaad geen papieren tijger was, blijkt uit de snelle installatie van de commissie Structurele Werkloosheid. Haar opdracht was de 'vertaling' van de twaalf punten-notitie en de beleidsnota's van de bouwpartijen in concrete aanbevelingen voor een werkgelegenheids- en arbeidsvoorzieningsbeleid (Bouwberaad-nota december 1984).

7.2.2 De commissie Structurele Werkloosheid

De bipartiete commissie Structurele Werkloosheid werd begin 1985 geïnstalleerd. Het grote belang dat de bouwpartijen hechtten aan de werkloosheidsbestrijding bleek volgens een direct betrokkene uit het feit dat de commissieleden 'zwaargewichten' waren. Zo stond de werkgeversdelegatie onder leiding van cao-onderhandelaar de Fouw van het AVBB terwijl de bouwbonden werden vertegenwoordigd door FNV-bestuurder Van der Glas. De commissie had tot taak instrumenten te ontwikkelen die de volgende doeleinden konden realiseren:

1. Het verminderen van de structurele werkloosheid in de bouwnijverheid. Het aanzien van de bedrijfstak zal hiermede gediend zijn. Op korte termijn zal bij voorrang aandacht worden geschonken aan die werklozen, die daadwerkelijk tot het arbeidsbestand van de bedrijfstak behoren waarbij de zogenaamde restgroep niet zal worden vergeten;

2. Een verbetering van de continuïteit van het werk voor individuele werknemers. Een grotere werkzekerheid versterkt het bindend karakter van de bedrijfstak en verbetert de positie van de individuele werknemers;
3. Een verbetering van de arbeidsvoorziening in de bedrijfstak. Voor individuele werkgevers kan dit leiden tot een kostenbesparing in de sfeer van de personeelsvoorziening en tot een kwalitatieve verbetering in de personeelsvoorziening. Voor individuele werknemers kan dit leiden tot een versneling van het proces tot verandering van werkgever en tot vermindering van de duur van de frictie-werkloosheid (Bouwberaad-nota juni 1986, p. 20/21).

Uit deze taakstelling werd afgeleid dat het opzetten van een bedrijfstaksgewijze arbeidsvoorzieningsstructuur het eigenlijke centrale doel was. Met een mogelijke integratie van de - per 1 januari 1991 - getripartiseerde landelijke arbvostructuur diende rekening te worden gehouden.

De eerste resultaten van het commissie-overleg werden in november 1985 aangeboden aan het Bouwberaad. Na enkele aanpassingen publiceerde de commissie Structurele Werkloosheid in juni 1986 haar eindrapportage 'Voorstellen ter bestrijding van de structurele werkloosheid in de bouwnijverheid'. De rapportage bevatte drie aanbevelingen:

- het vaststellen van het arbeidsbestand in de bouwnijverheid via nauwkeurig geformuleerde criteria over opleiding en arbeidservaring in de bouw,
- het vormgeven van het bedrijfstakbeleid op het terrein van scholing, poolvorming en intensieve arbeidsbemiddeling,
- het afstemmen van vraag en aanbod door beheersing van de instroom via een 'bewijs van inschrijving' (criteria) en via scholing van werkenden en werklozen die tot het arbeidsbestand in de bouwnijverheid behoren (De Boer 1988, p. 2).

Als reactie besloot het Bouwberaad om in twee provincies te starten met een experiment om deze plannen uit te testen. De keuze viel op Zuid-Holland (grootstedelijke problematiek van bouwarbeidsmarkt) en Friesland (pendel-vraagstuk). De commissie Structurele Werkloosheid werd belast met de voorbereidingswerkzaamheden voor het experiment en het voeren van het daarvoor noodzakelijke overleg. In de periode juli-oktober 1986 werden de rechten en plichten van de bouwwerkgevers en bouwbonden met betrekking tot het experiment vastgelegd in vier aparte cao's. Minister De Koning van SZW verklaarde deze cao's algemeen verbindend voor de bouwbranche.

De bipartiete samenstelling van de commissie werd daarna verbreed. De werkgevers en bonden in het zogenaamde Nevenberaad ⁵ kregen twee verte-

5 Het Nevenberaad is het overlegorgaan in de nevensectoren van de bouwnijverheid, bijvoorbeeld schilders en loodgieters. Deze nevenbranches zijn verenigd in de Federatie van Aannemers in de Afbouw- en Nevenbedrijven van de bouwnijverheid (FAANB).

genwoordigers in de commissie, van overheidszijde traden de ministeries van VROM en SZW - met elk één vertegenwoordiger van respectievelijk de Directie Coördinatie Bouwbeleid (DCB) en het directoraat-generaal Arbeidsvoorziening (DG Arbvo) - toe en ook de onafhankelijke secretaris van het Bouwberaad schoof aan. Tegelijkertijd veranderde de commissie haar naam in het positiever klinkende commissie 'Scholing, Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt'.

Tijdens haar werkzaamheden onderhield de commissie contacten met het DG Arbvo (SZW). In november 1986 vond een afsluitend gesprek plaats met directeur-generaal Kruse. De commissie en Kruse bereikten overeenstemming over het overgangsregime van het bestaande - sterk bevuilde - bestand van werkende en werkloze bouwvakkers naar het nieuwe - door de commissie voorgestelde - ArbeidsBestand Bouwnijverheid (ABB). Beide onderhandelingspartijen besloten de provinciale uitwerking van het experiment op te dragen aan een tripartiete Voorbereidingswerkgroep met vertegenwoordigers uit het Bouwberaad, het Nevenberaad en het DG Arbvo. Op 10 maart 1987 was het dan zo ver: de officiële start van het experiment in Friesland en Zuid-Holland. De commissie Scholing, Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt bleef belast met de coördinatie, begeleiding en sturing van de experimenten. In beide provincies gaf een regionale afvaardiging van de commissie leiding aan de experimenten. Deze regionale commissies stelden op hun beurt per gewestelijk arbeidsbureau een registratiecommissie in, de zogenaamde Commissies Arbeidsmarkt Bouwnijverheid (CAB). De CAB's adviseerden de regionale commissies over de toelating van werklozen tot het arbeidsbestand bouwnijverheid (De Boer 1988, p. 7).

De voorgestelde organisatiestructuur van de arbeidsvoorziening en de werkwijze bleken - op een enkele kinderziekte na - goed te functioneren. De tripartiet samengestelde CAB's waren klein van omvang: één vertegenwoordiger van de bouwwerkgeversorganisatie, één van de bouwbonden en een bemiddelaar van het arbeidsbureau. Ze pakten de bestandsvervuiling het eerst aan. Het vermoeden was groot dat het werklozenbestand van de bouw ook uit werkloze niet-bouwvakkers bestond. Dit werd opgelost door het opstellen van een eigen bouwbestand, het ArbeidsBestand Bouwbedrijven (ABB). Strikte toereedingscriteria werden gehanteerd:

1. werklozen met een aantoonbaar arbeidsverleden in de bouw van minimaal 5 maanden, of
2. werklozen met een gevolgd of afgeronde bouw-opleiding, of
3. werklozen die in de bouw werk zoeken met behulp van omscholingscursussen.

Op deze manier ontstond volgens commissielid en AVBB-vertegenwoordiger de Fouw (1990) een beter inzicht in de aanwezige kwantiteit en kwaliteit van het bouw aanbod. Het selecteren van de doelgroep werd eenvoudiger en effectiever. Ook commissielid en FNV-vertegenwoordiger van der Glas beklemtoonde de voordelen van een 'schoon' arbeidsbestand. Immers, de echte

bouwvakkers krijgen na de opschoning van het werklozenbestand in de bouw een nieuwe kans terwijl ook in de andere bedrijfssectoren een beter zicht ontstaat op de vraag- en aanbodsituatie (interview Van der Glas 1991). De heroriënteringsgesprekken vormden de tweede activiteit van de CAB's. De gesprekken met werkloze bouwvakkers uit het ABB leidden tot bemiddeling naar een opleidingsplaats met werkgarantie (SWEV) of naar plaatsing in een scholingscursus (CVV) die de kans op een baan op de reguliere bouwarbeidsmarkt vergrootte.

De hele besluitvorming over het Bouwvakwerk-experiment heeft plaats gevonden in de commissie Scholing, Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt (voorheen: de Structurele Werkloosheid). Volgens commissielid Biemans (CNV) veranderden de plannen tijdens de voortgang van de commissie. Zo was het oorspronkelijke plan om de kwantitatieve *misfit* tussen de geringe bouwvacatures en het grote aanbod van bouwvakkers aan te tonen. Daarna traden de kwalitatieve elementen op de voorgrond, 'zeker toen bleek dat vacatures niet zonder meer vervuld konden worden' (interview Biemans 1991). Het scholings- en opleidingsaspect traden toen op de voorgrond. Het besluitvormingsproces in de commissie leek op een 'tweetraps-raket':

1. *De voorbereidingsfase.*

Allereerst kwamen de naaste (beleids-)medewerkers van de voorzitters van de twee delegaties (werkgeversonderhandelaar De Fouw en werknemersonderhandelaar Van der Glas) bijeen. De sleutelactoren in deze fase waren Bergkamp (AVBB) en Hartveld (FNV). Op basis van bestaande rapporten en beleidsnota's probeerden zij tot een akkoord te komen. Bij onduidelijkheden en problemen werd informeel terugggekoppeld met de delegatievoorzitters.

2. *De besluitvormingsfase.*

De Fouw en Van der Glas waren in deze fase de sleutelactoren. Van der Glas spreekt van 'de fase van het doorhakken van knopen waarbij vele telefoontjes nodig zijn' (interview Van der Glas 1991). De bereikte opening in het onderhandelingsproces werd vervolgens 'afgecheckt' bij de achterban. Na goedkeuring door de achterban volgde de bekrachtiging van het besluit door de beide bestuurders. Het onderhandelingsproces was daarmee beëindigd want 'besluiten nemen doe je maar één keer in een onderhandelingsproces' (interview Van der Glas 1991).

De ministeries van VROM en SZW waren van juli 1986 tot januari 1988 als waarnemers bij de besluitvorming betrokken, om daarna als volwaardig commissielid te participeren (De Boer 1988). In deze periode vervulde minister Nijpels van VROM de functie van coördinerend bouwminister. De bezuinigingsoperaties van het tweede kabinet-Lubbers maakten een actief bouwbeleid met grootschalige investeringsprojecten onmogelijk. Nijpels koos voor het alternatieve flankerende bouwbeleid. Technologiebeleid, arbeidsmarktbeleid en arbeidsomstandigheden vormden de centrale aandachtspunten (interview Vulper-

horst 1991). Het Bouwvakwerk-initiatief paste in dit beleidskader en werd dan ook door het ministerie van VROM volledig ondersteund. Het ministerie van SZW (lees: directeur-generaal Kruse van DG Arbvo) was aanvankelijk niet enthousiast. De achterliggende reden was tweeledig:

1. de vermeende dreiging van verkokering van de nationale arbeidsmarkt bij aparte arbeidsvoorzieningsstructuren in de bedrijfssectoren, en
2. de angst voor het doorkruisen van de tripartiseringsoperatie van de nationale arbeidsvoorziening.

Kruse ging akkoord toen de bouw (mede-)verantwoordelijkheid toonde voor het goed functioneren van de bouwmarkt. Door de opschoning van het bouwbestand zou bovendien een beter inzicht in de bestanden van andere bedrijfssectoren bestaan, waardoor er ordening zou komen in de totale arbeidsmarkt. In ruil daarvoor stelde de overheid zich garant voor gereserveerde scholingsplaatsen bij de CVV voor werkloze bouwvakkers (interview Van der Glas 1991). De gereserveerde houding van de SZW-topambtenaar veranderde in een actieve ondersteuning en medewerking aan het BVW-experiment.

7.2.3 Het eindresultaat: het convenant en de Stichting Bouw-vak-werk

Na ruim één jaar operationeel te zijn geweest, kon de balans van de twee provinciale experimenten worden opgemaakt. Riens de Boer werd aangezocht voor het evaluatie-onderzoek. Volgens ingewijden was deze keuze niet toevallig. Behalve De Boer's expertise en ervaring op het terrein van scholings- en werkervaringsprojecten (Den Uyl's adviseur tijdens diens ministerschap op SZW) was hij nauw betrokken bij de tripartiseringsoperatie van de nationale arbeidsvoorziening⁶. Deze keuze betekende een koppeling van de landelijke operatie met die op het bedrijfstakniveau (interview Van Vliet 1991, interview Van der Glas 1991). De Boer's beleidsevaluatierapport stelde het registratiesysteem uit het Bouwvakwerk-experiment centraal, dat wil zeggen het arbeidsbestand bouwnijverheid (ABB) en de verplichte vacature-melding. Geconcludeerd werd dat een van de twee doelstellingen van dit systeem verbeterd diende te worden. De doelstelling van het inzichtelijk maken van de aard en omvang van de bouwmarkt was zonder enige twijfel gerealiseerd. Er bleek sprake te zijn van onjuiste gegevens over het bouwwerklozen-

6 Het belangrijkste adviescollege van het DG Arbvo was de Centrale Commissie voor Bijstand en Advies (CCBA). Rond 1986 ging dit adviescollege op in de zogenaamde projectgroep-De Boer. Vanaf 1989 werd gesproken van het Centrale Bestuur voor de Arbeidsvoorziening-in oprichting (CBA-i.o.), de voorloper van het huidige Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening. De Boer werd bij de officiële invoering van de getripartiseerde arbeidsvoorziening (1 januari 1991) voorzitter van het CBA. Per 1 september 1995 verlaat hij het CBA.

bestand van de gewestelijke arbeidsbureaus: slechts 22 procent van de geregistreerde werkloze bouwvakkers bleken te willen en te kunnen werken in de bouwnijverheid. Deze groep bevolkte uiteindelijk het ArbeidsBestand Bouwnijverheid (ABB). De tweede doelstelling van het registratiesysteem was het verzamelen van de gegevens over scholing en bemiddeling. Hier bleek echter een knelpunt te bestaan. Ondanks de verplichting tot vacature-melding door de werkgevers was er slechts sprake van een geringe stijging van het aantal gemelde vacatures. De informatie over de vraagzijde van de bouwarbeidsmarkt was nog steeds onvoldoende en diende verbeterd te worden (De Boer 1988). Ondanks deze kritische noot noemt De Vilder de resultaten een 'fors succes' (De Vilder 1990, p. 75).

Na de publikatie van het evaluatierapport en de adviezen van de commissie Scholing, Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt werd de achterban van werkgevers en werknemers uitgebreid geconsulteerd. Zij en hun vertegenwoordigers in het Bouwberaad waren vooral tevreden over de organisatie en de werkwijze van het Bouwvakwerk-experiment. Het Bouwberaad sprak zich dan ook unaniem uit voor de invoering van de BVW-aanpak voor de hele bedrijfstak. Een landelijke invoering van Bouw-vak-werk vereiste overleg met de overheid. In de eerste helft van 1989 vonden een aantal overleg rondes plaats. Toen duidelijk werd dat de organisatiestructuur en de werkwijze van de voorgestelde bouw-arbeidsvoorziening integraal kon worden 'ingeschoven' in de landelijke getripartiseerde arbeidsvoorziening ging de rijksoverheid akkoord. Het convenant tussen de bouwwerkgevers, de bouwbonden en de overheid in mei 1989 vormde het officiële startsein voor de invoering van de sectorale arbeidsvoorziening Bouw-vak-werk. Met de oprichting van de Stichting Bouw-vak-werk in augustus 1989 werd de arbeidsvoorzieningsstructuur formeel geïstitutionaliseerd.

7.3 DE BESLUITVORMING ONTLEED

7.3.1 Het beperkte aantal sleutelactoren

In deze subparagraaf wordt ingegaan op de vraag wie van de betrokken actoren een sleutelrol speelde in de BVW-besluitvorming. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de (machts-)verhouding tussen de sleutelactoren.

Begin 1985 werd de commissie Structurele Werkloosheid geïnstalleerd. Deze commissie bestond aanvankelijk uit zes personen, evenredig verdeeld over de bouwondernemerskoepel AVBB, de Bouw- en Houtbond FNV en de Hout- en Bouwbond CNV. De sleutelactoren waren de delegatieleiders van het AVBB (De Fouw) en van de twee bouwbonden (Van der Glas). Op basis van het voorbereidende werk van hun stafmedewerkers (tevens commissieleden) kwamen De Fouw en Van der Glas tot besluitvorming. Najaar 1987 veran-

derde de commissie van naam en van samenstelling. Onder de nieuwe naam 'Scholing, Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt' en met vijf nieuwe leden uit de koepelorganisatie van de onderaannemers FAANB (2), het Bouwberaad (1) en de betrokken ministeries VROM/DCB en SZW/DG Arbvo (2), begeleidde en coördineerde de commissie het Bouw-vak-werk-experiment. Ondanks deze uitbreiding bleef de spilpositie van de AVBB- en FNV-vertegenwoordigers binnen het besluitvormingsproces gehandhaafd, omdat:

1. zij getalsmatig sterker waren dan hun collega-bonden, respectievelijk het FAANB en de Hout- en Bouwbond CNV,
2. de onafhankelijke secretaris van het Bouwberaad uitsluitend belast was met secretariële activiteiten en de afstemming met het Bouwberaad,
3. de twee overheidsvertegenwoordigers aanvankelijk optraden als waarnemend lid op; pas in de laatste fase kregen deze commissieleden stemrecht omdat het informeel bereikte akkoord met directeur-generaal Kruse (DG Arbvo) over de landelijke introductie van Bouw-vak-werk geformaliseerd moest worden.

De stafmedewerkers van de belangenorganisaties AVBB, FNV en CNV en van de twee betrokken ministeries speelden in de voorbereidingsfase van de besluitvorming een belangrijke rol. Behalve het formuleren van gemeenschappelijke notities zorgden zij voor de afstemming met de achterban en met de bestuurders. Om het draagvlak van de besluitvorming te vergroten, werden op 1 januari 1988 twee directeurs van het GAB - één uit Friesland en één uit Zuid-Holland - aan de commissie toegevoegd. De overheidsgeleding binnen de commissie werd hiermee weliswaar getalsmatig groter maar haar invloed op de besluitvorming nam niet evenredig toe. Oorzaak was de nationale tripartiseringsoperatie die aan het einde van de jaren tachtig een vacuüm creëerde tussen het directoraat-generaal Arbeidsvoorziening (DG Arbvo) en de gewestelijke arbeidsbureaus (DG SZ) waardoor een gezamenlijk optreden in de commissie niet mogelijk was. Direct overleg tussen De Fouw en Van der Glas met directeur-generaal Kruse van het DG Arbvo bood een oplossing. Dit overleg vond 'om de paar maanden' plaats (interview Van der Glas). Met directeur-generaal Kruse als vertegenwoordiger van de derde onderhandelingspartij (de centrale overheid) is het aantal sleutelactoren in het 'Bouw-vak-werk'-experiment gestegen tot drie. Gedrieën vertegenwoordigen zij de **traditionele actoren** uit de corporatistische theorievorming: de vakbeweging, de werkgevers en de overheid.

Tijdens het besluitvormingsproces rond Bouw-vak-werk bestond tussen deze drie actoren een **evenwichtige machtsverhouding**. Deze situatie contrasteert opvallend met het gangbare beeld op landelijk niveau. Hier is de onderhandelingspositie van de twee grootste vakcentrales FNV en CNV ten opzichte van die van de centrale werkgeversorganisatie VNO/NCW meestal zwakker. Oorzaak van deze zwakkere positie is de geringe vertegenwoordigende kracht van de beide vakcentrales en de problematische relatie met hun achterban. De organisatiegraad van de werknemers in de bouw ligt echter ruim boven het

landelijke gemiddelde: 46 procent is lid van één van de drie bouwbonden (Van Waarden 1989, p. 135). De positieve relatie tussen de bouwbonden en hun achterban blijkt uit het vertrouwen dat de leden in hun vertegenwoordigers stellen. Er is sprake van een duidelijk mandaat, met even duidelijke grenzen. De bondsbestuurders hoeven bij het overleg met werkgevers en overheid 'niet voortdurend over de schouder te kijken' (interview Biemans 1991) zolang ze de gestelde grenzen in acht nemen. De uitkomst van het overleg is dan ook voor de leden makkelijker te accepteren.

De positie van de bouwbonden ten opzichte van de bouwondernemers wordt tevens bepaald door de situatie waarin deze laatste verkeren. De gemiddelde organisatiegraad voor alle bouwondernemers is 50 procent naar aantal bedrijven (en 88 procent naar aantal arbeidsplaatsen). Dit percentage is vergelijkbaar met het percentage georganiseerde werknemers in de bouw. Echter waar bouwvakkers gemiddeld beter georganiseerd zijn dan de werknemers in andere sectoren, zijn aannemers slechter georganiseerd dan veel ondernemers elders. In bedrijfstakken als de zuivelindustrie, de textiel, de grafische industrie of de chemie is de organisatiegraad van ondernemers praktisch 100 procent. In een met de bouw vergelijkbare grote bedrijfstak als de metaal ligt het percentage georganiseerde bedrijven boven de 80 procent. Het grote aantal kleine bouwbedrijven lijkt verantwoordelijk voor de relatief lage organisatiegraad (Van Waarden 1989, p. 201). Het grootste verschil met de bouwbonden is echter het grote aantal belangenorganisaties en de hiermee samenhangende mandaatkwestie.

Het Algemeen Verbond Bouw Bedrijf (AVBB) vormt de koepelorganisatie van een groot aantal bouwondernemingen die niet alleen sterk in omvang van elkaar verschillen maar ook werkzaam zijn in uiteenlopende bouwbranches⁷. Een sterke fragmentatie van belangen is het gevolg. Het is dan ook moeilijk voor het AVBB om één algemeen werkgeversbelang te representeren. De praktijk wijst uit dat een eenduidige stellingname van de bouwondernemers tegenover de bouwbonden tijdens overleg dikwijls een hachelijke onderneming is. Een beleidsmedewerker van één van de bouwbonden vergeleek de positie waarin een werkgeversvertegenwoordiger zich vaak tijdens overleg bevindt met 'een kruiwagen vol kikkers'. De relatief sterke fragmentatie van belangenorganisaties in het werkgeverskamp heeft gevolgen voor de mandaatstelling van de werkgeversonderhandelaar tijdens overleg. Het verkregen mandaat geeft de onderhandelaar minder bewegingsvrijheid dan zijn tegenspelers. Situaties waarin ruggespraak met de achterban gewenst is, zullen dan ook vaker optreden. Dergelijke situaties doen zich met name voor tijdens cao-onderhandelingen. Zo is werkgeversonderhandelaar de Fouw in het verleden wel eens teruggefloten door zijn achterban en heeft hij zelf een keer expliciet

⁷ De AVBB overkoepelt drie overleggroepen, namelijk P3N, de NVOB en de GWWO. In deze groepen zijn de lidverenigingen van respectievelijk de grote aannemers, de kleine aannemers en de wegen- en pijplijnenbouwers vertegenwoordigd (AVBB Jaarverslag 1990, p. 11).

om het mandaat gevraagd om 'hard' te kunnen spelen in het cao-overleg (interview Biemans 1991). Hoewel deze situatie tijdens het Bouwvakwerk-experiment niet is voorgekomen, is de positie van de bouwondernemers in besluitvormingssituaties ontegenzeggelijk moeilijker dan die van de bouwbonden.

7.3.2 De unieke superstructuur

De dimensie 'besluitvormingsstructuur' uit het theoretische model staat in deze subparagraaf centraal. De besluitvormingsstructuur van zowel de bouwnijverheid in het algemeen als van het Bouwvakwerk-experiment worden onderzocht aan de hand van de 'waar'-vraag: in hoeverre vindt de besluitvorming plaats in een geïnstitutionaliseerde structuur en is er sprake van - informele - directe contacten tussen de betrokken actoren.

De bouwnijverheid heeft een opvallende bedrijfstakstructuur. De vele regels, de vele bedrijfstakfondsen ⁸ en hun onderlinge verbondenheid hebben geleid tot een fijnmazige formele structuur. Dit gaat gepaard met een **hoge institutionalisatiegraad** van de besluitvorming. Volgens Vulperhorst (1989) hebben de bedrijfstakorganen zich ontwikkeld tot een aparte bestuurslaag. De auteur spreekt zelfs van 'het bindmiddel tussen werkgevers- en werknemersorganisaties en de overheid' (p. 80). Ook tussen de bedrijfstakorganen onderling bestaat een nauwe band. De paritaire samenstelling van deze organen heeft namelijk tot 'personele unies' in de besturen geleid. Met andere woorden: de bestuursleden zijn altijd vertegenwoordigers van het AVBB en van de bouwbonden van FNV en CNV - zo nu en dan aangevuld met de koepelorganisatie van werkgevers in de nevenbedrijven FAANB - en de vertegenwoordigers zijn altijd dezelfde personen (Sociaal Fonds Bouwnijverheid 1992). De onderlinge samenhang tussen de bedrijfstakorganen werd hierdoor gestimuleerd.

Het beeld van een 'selecte groep die de bestuurstouwten in handen heeft' (interview De Fouw 1991) wordt door alle geïnterviewden - aan werkgevers- en werknemerszijde - bevestigd. Zo spreekt commissielid Biemans (CNV) van 'een smalle bestuurstop' in de bouwnijverheid: 'De kans om elkaar voortdurend tegen het lijf te lopen, is groot'. Deze groep bestaat echter niet alleen uit bestuurders, aldus Biemans. In hun kielzog zijn ook beleidsmensen en secretarissen nauw betrokkenen (interview Biemans 1991). Directeur van Vliet van de Stichting Bouw-vak-werk vergelijkt de bouwwereld met de 'tweehonderd van Mertens'. Zowel in het formele overleg als in meer informele omstandigheden komt men altijd dezelfde mensen tegen. Er is dus sprake van een 'selecte groep met korte lijntjes' (interview Van Vliet 1991). Van Vliet en De Fouw wijzen echter op een belangrijke nuance in deze beeldvorming. Aan de

8 Voor een compleet overzicht van de bedrijfstakorganen in de bouwnijverheid: Van Waarden (1989), 'Organisatiemacht van belangenverenigingen. De ondernemersorganisaties in de bouwnijverheid als voorbeeld'.

kant van de werknemers wordt de kern gevormd door een handvol bondsbestuurders terwijl de harde kern aan werkgeverszijde aanzienlijk groter is. Een groep van ongeveer dertig actieve werkgevers vertegenwoordigen de bouwondernemers. Dit verschil is eenvoudig te verklaren: vanwege de belangenbehartigingstaak van de vakbeweging zijn bondsbestuurders *full time* aangesteld terwijl de bestuurswerkzaamheden van de werkgeversvertegenwoordigers gecombineerd moeten worden met het dagelijkse werk, meestal als directeur of aannemer. Cao-onderhandelaar De Fouw van het AVBB is van mening dat vanwege dit verschil de bouwbonden een groter strategisch en coördinerend vermogen bezitten dan de bouwwerkgevers (interview De Fouw 1991).

Verschilt de besluitvormingstructuur tijdens het 'Bouw-vak-werk'-experiment met de hierboven besproken dagelijkse praktijk in de bouwnijverheid? De geïnterviewden verschilden hierover van mening. Volgens De Fouw vindt op topniveau geen informeel overleg plaats. Slechts bij dringende probleemgevallen zullen de bestuurders van werkgevers en bonden elkaar informeel opzoeken. In de bedrijfstakorganen vindt volgens De Fouw wél informeel contact en overleg plaats. Als voorbeeld noemde hij het Sociaal Fonds Bouwnijverheid en de Stichting Bouw-vak-werk, maar niet het BVW-experiment. Bovendien associeert de werkgeversvertegenwoordiger informaliteit met vrijblijvendheid: '[] en in vrijblijvende bilaterale gesprekken zie ik niets' (interview De Fouw 1991). Secretaris Van de Berg van het Bouwberaad benadrukt het achterliggende motief van informeel overleg. Het opzoeken van de informele sfeer is nodig om het besluitvormingsproces weer 'vlot te trekken'. Tijdens het Bouwvakwerk-experiment was dit enkele keren het geval (interview Van de Berg 1991).

Commissielid en CNV-beleidsmedewerker Biemans heeft andere ervaringen. In de commissie Scholing, Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt 'werd er gepraat totdat men eruit was'. Dit betekende vaak dat ook tijdens eetpauzes, borrels en in de wandelgangen druk overleg werd gepleegd (interview Biemans 1991). Was het informele overleg behalve intensief ook frequent? Volgens voorzitter Van der Glas van de werknemersdelegatie in de commissie reikten de informele contacten tussen de bestuurders verder dan de onmiddellijke omgeving van de commissievergaderingen. Biemans' toelichting heeft vooral betrekking op de informele contacten tussen de beleidsfunctionarissen. Van der Glas spreekt echter van 'vele telefoontjes' tussen hem en De Fouw in hun poging patstellingen op te lossen (interview Van der Glas 1991).

Concluderend: De besluitvormingsstructuur van de bouwnijverheid in het algemeen en van Bouw-vak-werk in het bijzonder is in hoge mate geformaliseerd in bedrijfstakorganen, commissies, regels en procedures. Het Bouwvakwerk-experiment maakte echter geen gebruik van het bestaande overlegcircuit in de bouw. Bij de start werd een **ad hoc opgerichte commissie** opgericht, namelijk de commissie Scholing, Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt (voorheen cie-Structurele Werkloosheid). Hierin participeerden de vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en overheid (en één onafhankelijk lid). Met het einde van het experiment werd de commissie ontbonden. De meeste commis-

sieleden werden daarna bestuurslid van de nieuwe Stichting Bouw-vak-werk (augustus 1989).

Onlangs de hoge institutionalisatiegraad speelt het informele en directe contact tussen bestuurders een belangrijke rol bij de totstandkoming van besluiten in de bouwnijverheid. In geval van het Bouwvakwerk-experiment hebben de sleutelactoren niet alleen overleg gepleegd en besluiten genomen tijdens officiële commissievergaderingen. Ook **informele ontmoetingen** blijken onmisbaar voor een effectieve besluitvorming. Het informele circuit rond Bouw-vak-werk bestond vooral uit telefonisch contact tussen de delegatieleiders van de bouwondernemers en de bouwbonden, het voortzetten van formeel overleg in een niet-formele omgeving, bijvoorbeeld tijdens de lunch of een wandeling en het ontbreken van 'derden' bij direct (*eye-to-eye*) contact tussen bestuurders of tussen beleidsmensen. De grens tussen formeel en informeel overleg blijkt vaak moeilijk aan te geven.

7.3.3 Het eigenbelang als onderhandelingsmotief

In deze subparagraaf staat de theoretische dimensie 'onderhandelingsmotieven' (hoofdstuk 3) centraal. De onderhandelingsmotieven - oftewel inzet - van de betrokken actoren bepalen de inhoud (de 'wat'-vraag) van de besluitvorming. De aanleiding voor het Bouwvakwerk-initiatief was de structurele werkloosheid in de bouwnijverheid in de eerste helft van de jaren tachtig. Zowel de bouwbonden als de bouwondernemers beschouwden de werkloosheid in hun bedrijfstak als een groot probleem. Achter deze bezorgdheid gingen echter **uiteenlopende motieven** schuil. De bouwbonden ageerden vooral tegen de sociale gevolgen van de massale werkloosheid. Maar ook de dreiging van een zwakkere onderhandelingspositie speelde mee als onderhandelingsmotief. De werkgevers in de bouw maakten zich vooral zorgen over het negatieve imago dat de bedrijfstak door de massale werkloosheid had gekregen. Deze veroorzaakte een daling van het aantal aanmeldingen voor het bouwleerlingwezen en andere bouwopleidingen. Ook de concurrentiepositie van de bouw verslechterde onder invloed van de heersende werkloosheid. De hoge werkloosheid schaadde met andere woorden het (eigen-)belang van zowel werkgevers als werknemers. Eigenbelang was dan ook het belangrijkste onderhandelingsmotief.

Toch was er ook sprake van een **gemeenschappelijk belang**, namelijk een structurele aanpak van de werkloosheid. Werkgevers en bonden besloten tot een gezamenlijke aanpak vanwege de wederzijdse afhankelijkheid: 'We moesten ook nog met elkaar door één deur bij de bedrijfstakfondsen', aldus de toenmalige voorzitter van de AVBB, De Vilder (interview 1991). De onafhankelijke secretaris van het Bouwberaad onderschreef het regulerende motief van het gemeenschappelijke belang bij het Bouwvakwerk-experiment (interview Van de Berg 1991).

Een besluitvormingsproces waarin het eigenbelang het belangrijkste onderhandelingsmotief is en waarin tegelijkertijd sprake is van samenwerking om een gemeenschappelijk belang te realiseren, benadert de ideaaltypische onderhandelingsmotieven van het coherente netwerkmodel. Marin (1990) spreekt in dit geval van '*cooperative antagonism*'.

7.3.4 De uitruil in noodgevallen

Hoe kunnen deze uiteenlopende onderhandelingsmotieven en het bestaan van een gemeenschappelijke belang resulteren in eenduidige besluiten? De dimensie 'besluitvormingsmechanisme' staat in deze subparagraaf centraal.

De besluiten kwamen niet via het meerderheidsbeginsel ('meeste stemmen gelden') tot stand. De sleutelactoren onderhandelden totdat een gezamenlijk standpunt geformuleerd kon worden. De besluitvorming liep daardoor vaker vertraging op. Meestal werd de vergadering in informele sfeer voortgezet. Vulperhorst (1989) noemt deze consensusgerichtheid één van de karakteristieken van de bouwpartijen. Hoewel - algemeen gesproken - het **consensusmechanisme** domineert in de besluitvorming van de bedrijfstakorganen, bleek in het geval van Bouw-vak-werk ook een ander besluitvormingsmechanisme toegepast te worden. Op tenminste twee cruciale momenten is gebruik gemaakt van de **uitruil**:

1. Het 'overstag gaan' van de werkgevers bij de werkloosheidsaanpak. Dit eerste uitruil-moment was cruciaal voor het uiteindelijke akkoord tussen de bouwondernemers en de bonden. De ondernemers waren bereid mee te werken aan de twee centrale beleidsinstrumenten die de bonden voorstelden ter bestrijding van de werkloosheid, namelijk oriënteringsgesprekken door de speciaal opgerichte CAB's en de scholings- en werkervaringsplaatsen (SWEV). De voorwaarde van de werkgevers hield in dat de bonden de uitkomst van de bestandszuivering zouden accepteren. Het vermoeden bestond namelijk dat onder het aantal geregisteerde werkloze bouwvakkers veel niet-bouwvakkers zaten. Beide partijen kwamen elkaar in deze eisen tegemoet.
2. De medewerking van de centrale overheid (DG Arbvo) aan de sectorale aanpak van de arbeidsvoorziening. Aanvankelijk was de centrale overheid een fel tegenstander van een bedrijfstakgewijze organisatie van de arbeidsvoorziening. Het gevaar voor aparte bestanden was hier debat aan. De bouwpartijen overtuigden met het standpunt dat een aanpak van het vervuilde bouwarbeidsbestand ook voordelen zou opleveren voor andere arbeidsbestanden. In ruil voor een aantal gereserveerde opleidingsplaatsen voor werkloze bouwvakkers bij de Centra Vakopleiding voor Volwassenen (CVV) werden de bouwpartijen en de overheid het eens. Het Bouwvak-werk-convenant was het uiteindelijke resultaat.

In de BVW-casus is dus sprake van een **mengvorm** van zowel het consensus- als het uitruilmechanisme.

7.4 CONCLUSIES: HET OLD BOYS NETWORK

Het Bouwvakwerk-experiment duurde bijna vijf jaar: vanaf de openlijke betrokkenheid van het Bouwberaad bij de werkloosheidsbestrijding (eind 1984) tot aan het sluiten van het convenant tussen de bouwpartijen en de centrale overheid in de zomer van 1989. Het besluitvormingsproces duurde relatief lang, zeker wanneer de volgende algemene 'bouw'-regels en uitspraken van sleutelactoren in beschouwing worden genomen. Zo geldt in de bouw de regel dat 'hoe zwaarder de onderhandelingsdelegaties, hoe beter zaken kunnen worden gedaan'. De vertegenwoordigers blijven dan 'overeind staan' bij hun achterban (interview Van der Glas 1991). De leden van de commissie Scholing, Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt bezaten expertise en invloed, zowel in de eigen organisatie als in de bedrijfstakorganen. Bovendien respecteerden de beide delegaties elkaars leden. Bovendien had De Fouw als commissievoorzitter aangedrongen op 'korte onderhandelingen, zakelijk overleg en weinig op papier', omdat er sprake was van een nieuw beleidsterrein (interview De Fouw 1991). Ondanks de zware delegaties en De Fouws wens was het besluitvormingsproces langdurig. Commissielid Van der Glas wijt dit aan twee factoren: 1) het frequent terugkoppelen van de beleidsvoorbereiders naar de bestuurders, en 2) het 'even laten liggen' van de besluitvorming vanwege moeilijkheden of vanwege het afwachten van onderhandelingsresultaten uit ander overleg (interview Van der Glas 1991).

Duidt een langdurige besluitvorming op een ineffectieve besluitvorming? Niet noodzakelijkerwijs. Tijdens het Bouwvakwerk-experiment was dit zeker niet het geval. Zowel de beleidsformulering als de beleidsuitvoering bleek effectief omdat de bereikte resultaten praktisch geheel in overeen waren met de doelstelling. Het doel van Bouw-vak-werk was het ontwikkelen van een gezamenlijke aanpak van het werkloosheidsprobleem. De besluitvorming resulteerde in een succesvolle toepassing van twee arbeidsvoorzieningsexperimenten, gevolgd door de introductie van het stelsel in de gehele bedrijfstak. De eerste resultaten van de bedrijfstakgewijze arbeidsvoorziening werden na één jaar zichtbaar. De vervuilde arbeidsbestanden in de bouwnijverheid waren in 1991 'opgeschoond' en *up-to-date*. Het restant van echte werkloze bouwvakkers kon daarna effectiever en efficiënter worden aangepakt vanwege het verbeterde overzicht op vacatures en de kennis en ervaring van het arbeidsaanbod.

Het werkloosheidsprobleem in de bouwnijverheid bleek minder ernstig dan aanvankelijk werd vermoed. Na de opschoningsoperatie van het werklozenbestand 'bouw' had immers slechts één vierde deel van de ingeschreven werklo-

zen daadwerkelijk een bouwachtergrond of was bereid in de bouw te werken. Deze gunstige omstandigheid laat onverlet dat de beide bouwpartijen erin slaagden hun - op eigenbelang gebaseerde - bezorgdheid over de bouwwerkloosheid te vertalen in een gezamenlijke effectieve aanpak van het probleem. De werkloosheid onder werkloze bouwvakkers daalde in de eerste twee jaren van Bouw-vak-werk naar respectievelijk 4,4 procent en 3,8 procent. Vanaf 1992 zat de bouwwerkloosheid weer in een stijgende lijn: 4,4 procent in 1992, 5,8 procent in 1993 en 6,4 procent in 1994 (Kerngegevens Stichting Bouwvak-werk 1995).

De politieke besluitvorming tijdens het Bouwvakwerk-experiment vertoont zowel gelijkenis met het neocorporatistische model als met het coherente netwerkmodel. Zo corresponderen de drie hoofdrolspelers, hun onderlinge machtsverhouding en de sterke institutionalisering van de besluitvorming met de uitgangspunten van het neocorporatistische model. De overlegcultuur sluit echter naadloos aan op de zakelijke en pragmatistische werkwijze en de directe contacten tussen de sleutelactoren van het coherente netwerkmodel. Zo geldt het eigenbelang als het belangrijkste onderhandelingsmotief zonder het gemeenschappelijke 'samen-in-hetzelfde-bootje' te vergeten. De uitruil wordt samen met het consensus-mechanisme toegepast waarbij het 'voor wat, hoort wat'-principe (ruilen) de doorslag geeft in probleemsituaties.

Last but not least heeft de combinatie van overlegstructuur en overlegcultuur in de bouwnijverheid geleid tot het ontstaan van persoonlijke netwerken die intensief worden gebruikt. Naast de interne korte lijnen onderhouden de bouwpartijen formele en informele contacten met politiek en ambtelijk Den Haag. Behalve de halfjaarlijkse ontmoeting van het Bouwberaad met een kabinetsdelegatie vinden de beide bouwpartijen ook zelf hun weg naar Den Haag. De koepelorganisatie van bouwondernemers (AVBB) heeft een eigen lobby met de politiek en de ambtenarij. Zo onderhoudt het AVBB contacten met de politieke en ambtelijke top van de ministeries van VROM (met name DCB), EZ, V&W en SZW. Ook vinden er zeer regelmatig gesprekken met beleidsambtenaren plaats over bouwrelevante onderwerpen (De Vilder 1989). Voor wat betreft het contact met de directie Coördinatie Bouwbeleid (DCB) zijn de contacten volgens directeur Vriesman zowel formeel als informeel. Tijdens het formele overleg 'hoor je alleen datgene wat je al weet', aldus Vriesman. Deze formele bijeenkomsten zijn wel nodig: 'Het gaat erom dat je elkaar weer eens ziet; de communicatielijnen blijven daardoor open'. Het is echter volstrekt onvoldoende.

De informatie-uitwisseling en de gedachtenvorming vindt volgens Vriesman meestal in het informele circuit plaats (interview Vriesman 1991). Daarom heeft DCB direct vanaf haar oprichting in 1984 het initiatief genomen om informeel contact te onderhouden met beide bouwpartijen. Het doel van deze contacten is om een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie te creëren waardoor in ruil voor samenwerking en assistentie van de branche-organisaties de Directie optreedt als woordvoerder en pleitbezorger van de bouwbelangen binnen de overheidsorganisatie (Van Waarden 1989). Zo ontstond 'een informeel net-

werk' tussen de bouwpartijen en DCB, een term die Vriesman prefereert boven 'lobby-circuit'. Lobbyen drukt volgens de directeur eenzijdigheid en vrijblijvendheid uit terwijl informele netwerken datgene uitdrukken wat er écht gebeurt, namelijk brainstormen om nieuwe ideeën en oplossingen te genereren. Elite-vorming is hierbij inherent. Het informele netwerk tussen deze actoren is opgezet aan de hand van een lijstje met honderd namen. Het betreft personen binnen de bouwwereld met een sleutelpositie, invloed en expertise. Er zijn twee randvoorwaarden verbonden aan een plaats op deze top-honderd: 1) alle betrokkenen moeten iets aan elkaar hebben, met andere woorden: er dient sprake te zijn van een wederzijds belang, en 2) de mensen moeten dag en nacht telefonisch bereikbaar (willen) zijn. De uitnodigingen zijn op persoonlijke titel, er is geen agenda en niets wordt schriftelijk vastgelegd. De bedoeling is om in informele sfeer met elkaar van gedachten te wisselen. Volgens Vriesman werden tijdens deze bijeenkomsten heel wat belangrijke initiatieven en ideeën bedacht (interview Vriesman 1991).

Deze contacten tussen bouwondernemers, bouwbonden en politiek en ambtelijk in Haag werden door de geïnterviewde sleutelactoren en in het secundaire bronnenmateriaal vaak aangeduid met de term *old boys network*: een door mannen gedomineerd circuit van 'bouwbobo's', met status en prestige waarvan de leden elkaar al lange tijd kennen en frequent en intensief ontmoeten onder het motto 'wij regelen dat allemaal voor jullie' (interview Vriesman 1991, interview Van Vliet 1991, Vulperhorst 1989, Van Waarden 1989).

8 Conclusies

8.1 HET THEORETISCHE MODEL AANGESCHERPT

Het theoretische model uit hoofdstuk 3 is opgebouwd rond drie dimensies, namelijk 1) de actoren en hun onderhandelingsmotieven, 2) het onderhandelingsmechanisme en 3) de besluitvormingsstructuur. Uit het onderzoek komt naar voren dat deze dimensies tesamen een hanteerbaar analysekader opleveren voor besluitvormingsprocessen. Echter, ook is duidelijk geworden dat de drie theoretische dimensies door empirische feiten kunnen worden aangescherpt. Door het aanscherpen van het oorspronkelijke theoretische model neemt de kans op een beter inzicht in de politieke besluitvorming toe. In deze paragraaf zal per dimensie worden bekeken welke bijstellingen nodig zijn.

8.1.1 De sleutelactoren en hun onderhandelingsmotieven

In het neocorporatistische model vervullen de drie traditionele actoren - namelijk de centrale overheid en de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties - de sleutelrol in het politieke besluitvormingsproces op nationaal niveau. Het alternatieve coherente netwerkmodel gaat uit van een groter aantal actoren. Het sociaal-economische beleidsterrein kent immers meer bestuursniveaus dan het centrale en meer belangen dan die van de overheid en de arbeidsmarktpartijen. De onderzoeksresultaten wijzen uit dat een aanscherping van het onderdeel 'sleutelactor' uit de dimensie 'sleutelactoren en hun onderhandelingsmotieven' wenselijk is.

Niet alleen het aantal actoren en de betrokken besluitvormingsniveaus blijken van belang in het besluitvormingsproces. Ook de mate van **gebondenheid** van de sleutelactor speelt een belangrijke rol. Bij belangenbehartigers betreft dit het al dan niet bezitten van een volledig mandaat van de achterban. De term kan echter ook slaan op het aandeel van onafhankelijke (lees: niet-belangenbehartigende) actoren, dat wil zeggen actoren die primair betrokken zijn vanwege hun deskundigheid (zoals wetenschappers, ambtenaren, *captains of industry*). Eén van de belangrijkste verschillen tussen Nederland en Zweden blijkt juist de hoge mate van onafhankelijkheid van Zweedse besluitvormers ten opzichte van hun Nederlandse collega's te zijn. Deze onafhankelijkheid komt onder meer tot uitdrukking in de grotere invloed van departementsambtenaren en externe deskundigen - ten koste van belangenbehartigers - en in de splitsing van advies en overleg in de beïnvloedingsfase van de besluitvorming. De onafhankelijke sleutelactor blijkt vervolgens van beslissende invloed te zijn op de zakelijke aanpak van beleidsvraagstukken in Zweden. In Nederland

domineren in de beïnvloedingsfase van de besluitvorming de belangenbehartigers. Het eerste echelon-bestuurders van belangenorganisaties hebben een beperkter mandaat van hun achterban. Deze gebondenheid - versterkt door een relatief geringe representativiteit - betekent dat de Nederlandse bestuurders naast de overlegfora tevens het adviescircuit nodig hebben voor onderhandelingen. Deze gang van zaken maakt het besluitvormingsproces langduriger én ineffectiever.

Een tweede aanvulling betreft de **rol van de overheid** als sleutelactor. In het neocorporatistische model speelt de centrale overheid een intermediaire rol tussen werkgevers en vakbeweging. Zij zorgt voor de totstandkoming van een solidaristische samenwerking. Het coherente netwerkmodel werd in hoofdstuk 3 op dit punt echter niet uitgewerkt. Dit ideaaltipe veronderstelt een gelijkwaardige positie voor alle sleutelactoren, inclusief de overheid. Een mogelijke aanpassing zou als volgt kunnen luiden:

Het in overeenstemming brengen van tegengestelde belangen is niet alleen afhankelijk van het besef van de wederzijdse afhankelijkheid (en van het wederzijdse voordeel). Het besluitvormingsproces is gebaat bij een actieve overheid die op alle niveaus het voortouw neemt.

8.1.2 Het onderhandelingsmechanisme

De tweede dimensie van het theoretische model is het onderhandelingsmechanisme. Het neocorporatistische model hanteert consensusvorming als het mechanisme om tot overeenstemming te komen over algemene en collectieve doelen en belangen. Het coherente netwerkmodel interpreteert het begrip 'onderhandelen' letterlijk. De sleutelactoren stellen zich de vraag 'wat wil ik van de ander hebben en wat levert dat de ander op?'. De politieke uitruil past hier bij als onderhandelingsmechanisme. Of de ruil daadwerkelijk slaagt - met andere woorden: worden de afspraken daadwerkelijk uitgevoerd? - hangt af van het vertrouwen in elkaars machtspositie en integriteit.

Consensus en de uitruil hebben als besluitvormingsresultaat pas betekenis indien er sprake is van **bindende afspraken** tussen de onderhandelingspartijen. Beide besluitvormingsmodellen zwijgen over de uitvoering van het besluit. Dit kan in de praktijk problemen opleveren. Zo eindigt het tripartiete overleg in Nederland bijvoorbeeld vaak in aanbevelingen of intentieverklaringen. Er is echter geen sprake van bindende afspraken omdat de uitvoering niet gegarandeerd kan worden. Het ontbreekt Nederlandse bestuurders aan mandaat en representativiteit ('namens wie praten zij?') en aan directe contacten met het uitvoerende niveau. Ook de afwezigheid van mogelijke sancties tegen diegene die - ondanks afspraken - weigert een bijdrage te leveren, is een factor die duidt op de weinig bindende afspraken van de Nederlandse overlegeconomie (Hirsch Ballin 1979). Garanties voor het uitvoeren van het bereikte besluit zijn dus essentieel en moeten daarom in beide modellen worden toegevoegd.

8.1.3 De besluitvormingsstructuur

De derde dimensie van het theoretische model heeft betrekking op de aanwezigheid van institutionele arrangementen en persoonlijke netwerken. In het neocorporatistische model vindt de hele beïnvloedingsfase plaats in geformaliseerde structuren. Dit zijn de centrale en tripartiet samengestelde overleg- en adviesorganen. Het informele persoonlijke netwerk speelt als alternatieve vorm van overleg en communicatie geen rol van betekenis. Volgens het coherente netwerkmodel zijn de persoonlijke netwerken tussen sleutelactoren de belangrijkste besluitvormingsvorm, waarna het parlement als wetgevende macht het bereikte onderhandelingsresultaat op zijn wettelijke merites zal beoordelen en formeel bekrachtigen. De nadruk van het coherente netwerkmodel op het informele karakter van persoonlijke netwerken lijkt echter te beperkt. Een aanpassing op dit punt is dan ook wenselijk.

De term 'informeel' werd in hoofdstuk 3 omschreven als 'afwezigheid van buitenstaanders'. Het informele persoonlijke contact zou dan veelal plaatsvinden per telefoon en in de wandelgangen. Indien het complexe proces van besluitvorming daadwerkelijk afhankelijk zou zijn van dergelijke contacten, zouden de actoren bijzonder druk zijn met het regelen en coördineren van deze - veelal bilaterale - afspraken. De Zweedse besluitvormingspraktijk toont twee alternatieven voor het informele circuit:

1. Persoonlijke netwerken tussen Zweedse bestuurders zijn vooral vertrouwensrelaties. Het formele of informele karakter is van minder belang.
2. Een effectief alternatief voor formele structuren is niet alleen het informele circuit maar ook flexibele overleg- en adviesstructuren. In geval van de zaak-Uddevalla koos men voor een tijdelijke Uddevallacommissie die als informatie-, coördinatie- en ontmoetingsplaats voor de betrokkenen diende. Een dergelijk platform bleek onontbeerlijk voor de besluitvorming in een aantal kleine informele groepen. De nationale onderzoekscommissies en hearingprocedures in Zweden vormen eveneens voorbeelden van een flexibele formele structuur. Zodra hun taken beëindigd zijn, worden ze ontbonden.

Geconcludeerd kan worden dat de verklaringskracht van het coherente netwerkmodel op het punt van de informele structuren zal toenemen indien niet het informele maar het **flexibele karakter** voorop staat.

8.2 NEDERLAND EN ZWEDEN VOLGENS HET THEORETISCHE MODEL

Deze paragraaf probeert antwoord te geven op de volgende vraag: 'Welk ideaaltype van politieke besluitvorming benaderen Nederland en Zweden op basis van hun structuur- en cultuurkenmerken het meest?'. Behalve overeenkomsten

met één van de twee ideaaltypen, kan er ook sprake zijn van een combinatie van kenmerken uit het neocorporatistische model en het coherente netwerkmodel ('mengvorm'). Het theoretische en empirische onderzoeksmateriaal uit de hoofdstukken 4 en 5 tot en met 7 dienen als basis voor de beantwoording.

8.2.1 De algemeen-theoretische schets

De Nederlandse politieke besluitvorming (1973-1994)

Een typering van de Nederlandse politieke besluitvorming in de laatste twee decennia (1973-1994) is moeilijk te geven zonder de voorafgaande periode hierin te betrekken. De hedendaagse structuur en cultuur van besluitvorming zijn immers gebouwd op de politieke restanten uit het tijdperk van de Pacificatie-Democratie (1917-1967).

Het einde van de Pacificatie werd ingeluid door een breuk in de Nederlandse politieke elite-cultuur als gevolg van de toenemende ontzuiling en de democratiseringsgolf (Lijphart 1979). Deze ontwikkelingen beïnvloedden de overkoepelende samenwerking tussen de politieke leiders van de vier zuilen nadelig. Hun (horizontale) persoonlijke netwerken kwamen onder druk te staan vanwege het politieke klimaat van toenemende ideologische concurrentie. Maar ook de (verticale) contacten tussen de politieke en economische leiders binnen de zuilen werden losser. De werkgevers- en werknemersorganisaties hadden hun politieke leiders niet langer nodig omdat zij steeds meer directe invloed konden uitoefenen op de politieke besluitvorming. Debet hieraan was een toenemende formalisering van de contacten tussen overheid, vakbeweging en centrale werkgeversorganisaties. De institutionalisatie van een neocorporatistische besluitvormingsstructuur ('de Nederlandse overlegeconomie') werd beginjaren zeventig een feit.

Van een neocorporatistische politieke cultuur is echter geen sprake. In plaats van de bijbehorende solidaristische samenwerking lijken de huidige bestuurders een voorkeur te hebben voor ideologische polarisatie: politiek-ideologische verschillen worden eerder aangescherpt dan bedekt met de mantel van het algemene belang. Hoewel er lippendienst wordt bewezen aan gemeenschappelijke belangen en consensusgerichtheid, laat de besluitvormingspraktijk zien dat het eigenbelang van de actoren het dominerende Leitmotiv is. De uitkomst van de besluitvorming wordt dan ook vooral bepaald door de op dat moment geldende machtsverhouding tussen de overheid, de vakbeweging en de werkgeversorganisaties.

Conclusie: de structuurkenmerken van de Nederlandse politieke besluitvorming komen in hoge mate overeen met die van het neocorporatistische model. Er is sprake van een hoge institutionalisatiegraad van de besluitvorming met een sterk doorgevoerde tripartisering, dat wil zeggen: de overheid en de beide arbeidsmarktpartijen zijn formeel vertegenwoordigd in alle overleg- en adviesorganen. Een op het neocorporatisme gebaseerde besluitvorming werkt effectief wanneer structuur en cultuur in overeenstemming zijn. De poli-

tieke cultuur van de laatste twee decennia kan echter niet als neocorporatistisch worden gekenmerkt. Het beroep op neocorporatistische waarden (gemeenschappelijk belang, consensus) blijkt in de praktijk slechts van symbolische waarde.

De Zweedse politieke besluitvorming (1973-1994)

In Zweden is lange tijd sprake geweest van een nauwe samenwerking tussen vertegenwoordigers van regering, oppositiepartijen, werkgevers- en werknemersorganisaties en individuele captains of industry bij het besturen van de nationale economie. Gedurende vier decennia (circa 1950 - circa 1990) hebben drie sociaaldemocratische premiers in de Zweedse conferentie-oorden Harpsund, Haga en Rosenbad topontmoetingen georganiseerd om met vooraanstaande lieden uit politiek en bedrijfsleven van gedachten te wisselen - en afspraken te maken - over het sociaal-economische macrobeleid. Dat de Zweedse politieke besluitvorming op sociaal-economisch terrein überhaupt weinig geïnstitutionaliseerd is, blijkt uit het uitgebreide netwerk van persoonlijke relaties tussen bestuurders op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Deze 'korte communicatielijnen' zijn in eerste instantie gebaseerd op zakelijke overwegingen. Partijpolitieke en vriendschappelijke banden blijken hierbij geen noodzakelijke voorwaarde te zijn maar ze vergemakkelijken het ontstaan ervan wel. Behalve bij de topconferenties en de persoonlijke netwerken is er ook bij de onderzoekscommissies en de *remiss*-procedures (zie par. 4.3.1) sprake van een antagonistische samenwerking, conform het coherente netwerkmodel: 1) alle belanghebbenden worden op het niveau van het eerste echelon betrokken bij de besluitvorming, 2) de vaak tegenstrijdige belangen worden onderkend en uitgeruild en 3) er is sprake van een zakelijk-pragmatische aanpak.

Het onderliggende fundament van de Zweedse samenwerking is een specifieke vorm van wederzijdse afhankelijkheid. Er bestaat een verstandhouding (*samförstånd*) tussen de sleutelactoren ten aanzien van het besturen van de nationale economie. Ieder heeft hierin zijn eigen positie en verantwoordelijkheid. De Zweden zijn van mening dat deze verstandhouding het centrale kenmerk is van het Zweedse Model. Vandaar dat ze het begrip *den svenska förståndsmodell* (het Zweedse verstandhoudingsmodel) prefereren boven *den svenska modellen* (het Zweedse model). Hoewel de samenwerking dus theoretisch gezien een aantal antagonistische kenmerken vertoont, leert de praktijk dat de bestuurders in hun samenwerking tevens leunen op de brede consensus over het besturen van de nationale economie.

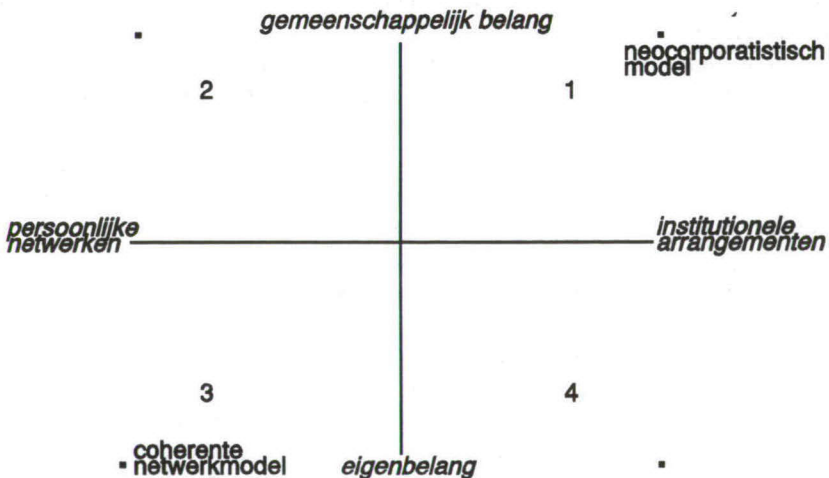
De besluitvorming verloopt via het uitruilmechanisme. De bestuurders mikken op een uitkomst met een eenduidige en concrete verantwoordelijkheidsverdeling voor alle betrokkenen en zonder 'verliezers', dat wil zeggen dat iedereen minstens een deel van zijn eigenbelang gerealiseerd ziet. Zo bestaat de algemene politieke uitruil op centraal niveau uit de afspraak dat de bedrijven de verantwoordelijkheid nemen voor de produkt- en procesinnovatie, dat de overheid zich concentreert op de werkgelegenheidsgevolgen hiervan en dat de vakbeweging meewerkt aan een gematigd loonpeil en (om-)scholingspro-

gramma's. Deze basisafsprake vormt de kern van een vier decennia lang toegepast sociaal-economische beleidsconcept, de bekende kant van het Zweedse model.

Conclusie: de Zweedse politieke besluitvorming blijkt grote overeenkomsten te vertonen met het coherente netwerkmodel, vooral wat betreft de sleutelactoren, het onderhandelingsmechanisme en de besluitvormingsstructuur. Wat de onderhandelingsmotieven betreft is het eigenbelang van de betrokken actoren weliswaar het belangrijkste *Leitmotiv*, maar onderkennen de onderhandelingspartijen tegelijkertijd een bepaalde gemeenschappelijkheid (visie, positie). In de Zweedse variant van het coherente netwerkmodel sluiten de structuur en cultuur van besluitvorming dus in hoge mate op elkaar aan. Deze overeenstemming maakt dat de politieke besluitvorming effectief verloopt.

In paragraaf 8.2.3 zullen deze algemene conclusies over de Nederlandse en Zweedse besluitvorming globaal worden vertaald in een positie in één van de vier kwadranten van de **typologie van besluitvormingsstelsels**. De verticale as betreft de politieke cultuur en stelt het 'gemeenschappelijke belang' als belangrijkste onderhandelingsmotief tegenover het 'eigenbelang'. De horizontale as betreft de politieke structuur. Deze as heeft als uiteinden 'flexibele arrangementen' en 'hoge institutionalisatiegraad'.

De posities van het ideaaltypische neocorporatistische model en het alternatieve coherente netwerkmodel kunnen als volgt in het schema worden weergegeven:



8.2.2 De drie *case studies*

De schets in hoofdstuk 4 van de structuur- en cultuurkenmerken van de Nederlandse en Zweedse besluitvorming is in bovenstaande paragraaf vertaald in een ruwe inschatting van het type besluitvorming dat in deze twee landen overheerst. De empirische analyse van de Uddevalla-casus, van de JWG-casus en van de bouwcasus maken een aanscherping dan wel een nuancering van deze typering mogelijk. In paragraaf 8.2.3 volgt de (globale) positiebepaling van de case-studies in één van de vier kwadranten van de besluitvormingstypologie.

De **zaak-Uddevalla** (hoofdstuk 5) laat zien dat een geslaagde aanpak van een dreigende werkloosheidsramp niet alleen een kwestie is van ruime financiële middelen. Van doorslaggevende betekenis bleek een nauwe samenwerking tussen alle betrokkenen; de politiek verantwoordelijken, belangenbehartigers, getroffen en, beleidsontwikkelaars én beleidsuitvoerders op de diverse besluitvormingsniveaus.

De afwikkeling van de Uddevalla-scheepswerf en de gelijktijdige economische *upgrading* van de hele regio betekende de betrokkenheid van drie besluitvormingsniveaus (lokaal, regionaal en nationaal) met een groot aantal actoren en minstens even zovele belangen. De overlegcircuits rond de werf (lokaal), de regionale opbouw (regionaal) en Volvo's betrokkenheid (nationaal) opereerden niet gescheiden van elkaar. De betrokkenen opereerden in een uitgebreid netwerk van formele en informele kanalen dat gebruik werd voor informatie-uitwisseling, coördinatie en onderhandelingen. Formeel vond de informatievoorziening en de coördinatie plaats via de departementale Uddevallawerkgroep en via het 'dubbele lidmaatschap' van een aantal sleutelactoren in werkgroepen. De onderhandelingen vonden op het niveau van het eerste echelon plaats en waren persoonlijk van aard. Het Uddevallapakket - inclusief de *package deal* - en de MBL-overeenkomst tussen bonden en directie van de Uddevallascheepswerf zijn de formele uitkomsten van dit informele overleg.

Het samenspel tussen de actoren van het nationale, regionale en lokale niveau was antagonistisch van karakter vanwege hun onderhandelingsmotieven. Het *Leitmotiv* vormde het eigenbelang, aangevuld met het sociale motief van de gedeelde verantwoordelijkheid (onder het motto 'wat is uw bijdrage aan de oplossing van het probleem?') en de instelling dat niemand verliezer zou zijn. Behalve het feit dat het openbaar bestuur (regering en ambtenarij), de werkgevers en de vakbeweging uiteenlopende belangen hadden, bleken zij echter ook een aantal gemeenschappelijke kenmerken te bezitten: een duidelijk mandaat van hun achterban, ervaring met vergelijkbare probleemsituaties, kennis van het veld, visie en een uitgebreid netwerk van persoonlijke contacten. Deze kenmerken vergemakkelijkten de besluitvorming over een effectieve aanpak van de dreigende werkloosheidsramp in de Uddevallaregio. Via de uitruil kwamen het MBL-protocol, de Volvo-package deal en het overkoepelende Uddevallapakket tot stand.

1. Het **MBL-protocol**: Het faillissement van de Uddevallascheepswerf betekende voor zowel de directie als de werfbonden een catastrofe. De belangen van beide partijen bleken echter lijnrecht tegenover elkaar te staan. Een oplossing werd bereikt doordat de eisen van beide onderhandelingspartijen 'verzilverd' konden worden via een politieke uitruil. De werkgeversonderhandelaar kreeg de garantie van de volledige inzet van werfarbeiders voor de tijdige leverantie van de laatste tanker, op voorwaarde dat het gehele personeel ná de afwikkeling verzekerd was van een alternatieve baan, opleidingsplaats of speciale regeling. De randvoorwaarden voor een dergelijke pakketoplossing - namelijk vertrouwen in elkaars integriteit en machtspositie bij de achterban - waren gedurende het informele vooroverleg tot stand gekomen. De gevoeligheid van de werkgeversonderhandelaar voor *human factor*-argumenten vormde een gunstige bijkomstigheid.
2. De **Volvo-package deal**: De onderhandelingen tussen de regering en Volvo waren geïnitieerd vanwege complementaire belangen in de zaak-Uddevalla. Zo zocht de regering naar een mogelijkheid om het werkloze werfpersoneel naar groeisectoren in de regio te sluizen terwijl Volvo haar plannen voor een nieuwe fabriek trachtte te realiseren met minimale kosten. De ruil bleek een geschikt onderhandelingsmechanisme in deze situatie van dringende kwesties die (spoed-)oplossingen vragen:
 - De Zweedse overheid zat verlegen om een (banen-)alternatief voor de werkloze werfarbeiders in een periode van krimpende werkgelegenheid.
 - Het Volvo-concern kampte met een capaciteitsgebrek en had daarom op korte termijn behoefte aan een nieuwe fabriek om aan de stijgende (buitenlandse) vraag te kunnen voldoen.
3. Het **Uddevallapakket** is geformuleerd door de departementale Uddevallawerkgroep en het coördinerende ministerie van Industrie. Vertegenwoordigers van regering en ambtenarij domineerden het overlegcircuit. Er werd een raamwerk van arbeidsmarkt- en industriepolitieke maatregelen geformuleerd waarin de uitkomsten van het MBL-overleg en de Volvo-deal konden worden opgenomen. Er was geen sprake van onderhandelingen tussen de vier betrokken ministeries, wél van coördinatie van hun beleidsplannen onder leiding van het ministerie van Industrie. Ondanks ministeriële deelbelangen had het openbaar bestuur één groot gemeenschappelijk belang, namelijk de verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de oplossing van de dreigende werkloosheid in de Uddevalla-regio. Een interne coördinatie van beleidsplannen en budgetten tussen het nationale en regionale niveau leidde tot het Uddevallapakket in concept-versie. In de regionale Uddevallacommissie kreeg het beleidsmaatregelenpakket zijn definitieve vorm, waarna begonnen werd met de beleidsimplementatie.

Conclusie: de zaak-Uddevalla benadert sterk de uitgangspunten van het coherente netwerkmodel. Zo komt uit de analyse naar voren dat de besluitvormingsstructuur vooral bestaat uit 'korte lijnen' tussen sleutelactoren op het niveau van het eerste echelon. Daar waar sprake is van een geformaliseerde

structuur is deze flexibel, dat wil zeggen: besluitvormingsorganen worden ad hoc ontwikkeld, in geval van veranderingen tijdens het besluitvormingsproces bijgesteld en na beëindiging van hun taak opgeheven. Wat betreft de dimensie 'onderhandelingsmechanisme' is gebleken dat in twee van de drie onderhandelingsituaties eenduidig de uitruil werd toegepast. Slechts op de dimensie 'onderhandelingsmotieven' vertoont de zaak-Uddevalla een combinatie van karakteristieken uit het coherente netwerkmodel en het neocorporatistische model: eigenbelang en wederzijdse afhankelijkheid waren de belangrijkste onderhandelingsmotieven maar ook neocorporatistische waarden zoals sociale overwegingen en een bepaalde mate van gemeenschappelijkheid speelden een rol in het besluitvormingsproces.

Het **Jeugdwerkgarantie-plan** (hoofdstuk 6) werd door het tweede kabinet-Lubbers gepresenteerd als een beleidsinstrument dat fundamenteel verschilde van alle voorgaande maatregelen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Het onderscheidende kenmerk betrof de sluitende aanpak en de werkgarantie. Het doel van de JWG-wet was de garantie op een leer- of arbeidsplaats voor alle werkloze jongeren van 16 tot 27 jaar. De sluitende aanpak zou fasegewijs - dat wil zeggen: ieder jaar een leeftijdsgroep erbij - ingevoerd worden.

In de periode van de inwerkingtreding van de Jeugdwerkgarantie-wet op 1 januari 1992 tot en met het einde van de onderzoeksperiode (december 1994) is de werkloosheid onder jongeren niet gedaald maar gestegen. De CBS-cijfers laten het volgende beeld zien: de geregistreerde jeugdwerkloosheid - als percentage van de totale beroepsbevolking - bedraagt in januari 1992 7 procent, in januari 1993 7,5 procent en in januari 1994 11,5 procent). Deze stijging lijkt vooral veroorzaakt te worden door de conjunctuurdaling in 1991/1992 en een stijgend aanbod van jongeren op de arbeidsmarkt. De JWG-wet heeft - mede wegens uitvoeringsproblemen - geen grote invloed kunnen uitoefenen op deze werkloosheidsontwikkeling. In de JWG-casus is onderzocht of de JWG-wet een typisch beleidsplan is uit de stroperige koker van de Nederlandse politieke besluitvorming en mede daardoor ineffectief is gebleken. De analyse wees het volgende uit.

De relatieve eensgezindheid onder de arbeidsmarktpartijen over de hoofdmotieven was opmerkelijk. De bescherming van hun status quo binnen de overlegeconomie stond voorop, dat wil zeggen: behoud van de gezamenlijke verantwoordelijkheid op het terrein van het scholings- en arbeidsmarktbeleid en het voorkomen van verdrings- en concurrentiegevaar tussen het reguliere werk en het bestaande beleidsinstrumentarium enerzijds en de nieuwe JWG-plannen anderzijds stonden hierbij centraal. Het kabinet steunde dit standpunt van de arbeidsmarktpartijen in grote lijnen.

Conflicterende onderhandelingsmotieven bleken vooral te bestaan tussen de arbeidsmarktpartijen enerzijds en de belangenorganisatie van de Nederlandse gemeenten (VNG) anderzijds. De geschilpunten die ter tafel kwamen betroffen vooral de vraag over het al of niet verplichtende karakter van JWG-banen en de uitbreiding naar de marktsector. Deze kwesties werden via het compromis-mechanisme opgelost. Het resultaat was een compromis van wederzijds afge-

zwakte standpunten: de tijdelijke verlenging van de TV-GWJ en het doorschuiven van besluitvorming over de uitbreiding van de JWG-banen naar de marktsector (*non-decision*).

Er was sprake van een sterk geïnstitutionaliseerde besluitvormingsstructuur. De belangrijkste fora uit het overlegcircuit - zoals de Stichting van de Arbeid en de Centrale Commissie voor Bijstand en Advies - werden ingeschakeld. Daarnaast werden nieuwe - vooral ambtelijke - werkgroepen geformeerd. Het contact tussen de actoren uit het eerste echelon en uit het tweede echelon was daarbij sterk formeel. Opvallend was dat de arbeidsmarktpartijen en de VNG in gescheiden overlegcircuits opereerden zonder duidelijke coördinatie door de overheid. Deze onderhandelde afzonderlijk met de arbeidsmarktpartijen en met de VNG. Afspraken met de ene partij werden *overruled* door afspraken met de andere partij. In dit gesplitste besluitvormingsproces was de kans op het ontstaan van 'korte lijnen' tussen alle betrokkenen bijzonder gering.

Conclusie: De JWG-besluitvorming vertoont slechts op één dimensie gelijkenis met het neocorporatistische model, namelijk op de dimensie 'besluitvormingsstructuur'. De drie actoren van de Nederlandse overlegeconomie - overheid, werkgevers en vakbeweging - probeerden hun positie veilig te stellen door vast te houden aan de tripartiete structuur van de arbeidsverhoudingen en door het inschakelen van bestaande overleg- en adviesfora. De invloed van de VNG als vierde sleutelactor kon hierdoor worden beperkt.

De cultuurkenmerken van de JWG-casus verschillen echter van die van het neocorporatistische model. Zo berustten de onderhandelingsmotieven op eigenbelang en competentiestrijd, dit laatste vooral tussen de drie DG's van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en tussen de arbeidsmarktpartijen en de VNG. Samenwerking door alle betrokken actoren vond dan ook niet plaats. Op de dimensie 'onderhandelingsmechanisme' was er sprake van een combinatie van compromisvorming (grootste gemeenschappelijke deler) en het min of meer opleggen van een besluit ('*overrulen*') aan derden.

Het **Bouwvakwerk-convenant** uit mei 1989 (hoofdstuk 7) lijkt een van de weinige Nederlandse voorbeelden te zijn van een structurele aanpak van het werkloosheidsprobleem. In het midden van de jaren tachtig overtrof de werkloosheid in de bouw het landelijke werkloosheidscijfer (gemiddeld rond de 10 procent). In de eerste drie jaar ná het convenant tussen de bouwpartijen en de overheid behoorde de werkloosheid in deze bedrijfstak echter tot de laagste van Nederland. Het percentage werkloze bouwvakkers bedroeg in 1990 4,4 procent, in 1991 3,8 procent en in 1992 wederom 4,4 procent (Stichting Bouw-vak-werk 1995). Kan deze daling van de bouwwerkloosheid in de periode 1989-1992 voor een belangrijk deel op het conto van het bouwconvenant geschreven worden?

De bedrijfstak is zeer conjunctuurgevoelig. De internationale conjuncturele opleving vanaf het midden van de jaren tachtig heeft ongetwijfeld een handje meegeholpen aan de uitbreiding van het aantal banen in de bouwsector. Het bouwwerkloosheidspercentage kon hierdoor dalen. Mede door de conjunctuur-

gevoeligheid is er in de bouw sprake van een grote overheidsbemoeienis. Uit het bouwbeleid van het derde kabinet Lubbers (1989-1993) blijkt echter dat het verantwoordelijke ministerie van VROM slechts een voorwaardenscheppend beleid voerde. De overheid initieerde met andere woorden geen uitbreidingsinvesteringen (extra banen) in de bouw. Het kabinetsbeleid is daarmee geen verklarende factor voor de werkloosheidsdaling in de bouw.

Een opschoningsoperatie van het bouwwerklozenbestand zorgde wél voor een substantiële vermindering van de werkloosheid. Het veronderstelde werkloosheidsniveau in de bouw van 25 procent bleek in werkelijkheid mee te vallen omdat vele niet-bouwvakkers waren meegerekend. Ondanks de 'meeval-ler' waren nog steeds circa 31.250 bouwvakkers werkloos (het gemiddelde aantal loontrekkenden in de bouw bedraagt 335.000, zie kerngegevens Stichting Bouw-vak-werk 1995). De werkloosheid onder deze groep bouwvakkers werd vervolgens door het Bouwvakwerk-experiment aangepakt.

Uit de analyse van hoofdstuk 7 blijkt dat de bouw-casus zowel elementen bevat van het neocorporatistische als van het coherente netwerkmodel. Op de dimensie 'besluitvormingsstructuur' nam Bouw-vak-werk een typisch neocorporatistische positie in, namelijk: de drie corporatistische actoren zijn de sleutelactoren in een sterk geïnstitutionaliseerde besluitvorming. Toch werden tijdens het besluitvormingsproces ook directe en informele contacten (op het niveau van het eerste echelon) gebruikt, vooral wanneer knopen doorgehakt moesten worden. Voor de dimensie 'onderhandelingsmechanisme' impliceerde dit dat wanneer besluiten niet via consensusvorming tot stand konden komen, overgestapt werd op de politieke uitruil. Ook de positie bij de dimensie 'onderhandelingsmotieven' benadert het alternatieve model. Het eigenbelang en het wederzijdse voordeel ('samen in een bootje') waren namelijk de belangrijkste onderhandelingsmotieven.

Conclusie: De BVW-casus bevat elementen uit beide besluitvormingsmodellen. De uitgangspositie op de drie dimensies is in principe neocorporatistisch. De werkwijze verandert wanneer zich problemen (bijvoorbeeld patstelling, onenigheid) voordoen. Het uitruilmechanisme en het 'old boys'-netwerk worden dan ingeschakeld.

De structuur- en cultuurkenmerken zijn in deze casus wél met elkaar in overeenstemming. Daardoor is in de BVW-casus geen sprake van een stroperige besluitvorming die resulteert in weinig concrete en niet-bindende afspraken. De stelling is daarom plausibel dat Bouw-vak-werk een gunstige uitzondering is op de Nederlandse besluitvormingspraktijk.

8.2.3 De typologie van besluitvormingsstelsels

Dit onderzoek heeft geprobeerd de plausibiliteit aan te tonen van de stelling dat de Nederlandse structurele werkloosheid veroorzaakt wordt door een ineffektieve besluitvorming. De argumentatielijn bevatte een theoretisch model van twee ideaaltypen van besluitvorming dat als raamwerk fungeerde voor de

analyse van de besluitvormingspraktijk in Nederland en Zweden. De analyse-resultaten geven een beeld van het type besluitvorming dat in deze twee landen - in de laatste twee decennia (1973-1994) - in algemene en specifieke situaties overheerste.

1. Met de overheid en de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties als hoofdrolspelers en met een sterk geïnstitutionaliseerde structuur vertoont de Nederlandse overlegeconomie de uiterlijke kenmerken van een neocorporatistische besluitvorming. De politieke cultuur binnen de overlegeconomie sluit hier echter niet op aan. Formeel presenteren de drie actoren het werkloosheidsprobleem als een gemeenschappelijk probleem dat via consensusvorming kan worden opgelost. Het geïnstitutionaliseerde overleg garandeert hierbij een gelijkwaardige betrokkenheid en invloed op de besluitvorming. Specifieke besluitvormingssituaties laten echter zien dat de actoren redeneren vanuit hun particuliere belang. Ze trachten hiervan zoveel mogelijk terug te zien in het uiteindelijke beleid. Consensus als het dominerende onderhandelingsmechanisme is in deze situatie niet haalbaar. Het besluitvormingsresultaat lijkt vaak een compromis via de grootste gemeenschappelijke deler van de onderhandelingsmotieven van de sleutelactoren. Externe factoren zoals de onderlinge machtsverhouding, de politieke kleur van de regering en de conjuncturele barometer spelen bij de compromisvorming een belangrijke rol.

Vanwege dit dubbele karakter van de Nederlandse besluitvorming is de typologie moeilijk vast te stellen. Het is zeer plausibel dat het type rechts van de y-as ligt: de Nederlandse besluitvorming is immers in hoge mate formeel en vindt plaats in een sterk geïnstitutionaliseerde structuur. Ten aanzien van de politieke cultuur kan worden vastgesteld dat de samenwerking tussen de drie hoofdrolspelers niet vanuit solidaristische motieven (gemeenschappelijk belang) plaatsvindt maar vanuit een soort plichtsbesef in combinatie met belangenbehartiging (eigenbelang). Hiermee is het **vierde kwadrant** van toepassing op de algemene besluitvormingssituatie in Nederland in de periode 1973-1994.

2. Het besluitvormingsproces rond het Jeugdwerkgarantieplan bevestigt deze positionering. De overheid, de arbeidsmarktpartijen en de belangenorganisatie van Nederlandse gemeenten (VNG) zijn het weliswaar eens over de bedreiging van de jeugdwerkloosheid voor de Nederlandse samenleving maar nemen tegenovergestelde standpunten in bij de beleidsaanpak. De scheiding in twee aparte overlegcircuits versterkt de belangentegenstelling tussen de arbeidsmarktpartijen enerzijds en de VNG anderzijds. Het uiteindelijke resultaat van het besluitvormingsproces was een compromis op hoofdlijnen. De onderdelen waarop geen overeenstemming kon worden bereikt, vormden de 'open einden' van de JWG-wet. Deze hoopte men in de toekomst op te lossen. De positie van de JWG-casus bevindt zich dus ook in het **vierde kwadrant** van het typologie-schema.
3. De Nederlandse voorkeur voor formele verhoudingen en de neiging tot het institutionaliseren in regels, structuren en instrumenten komt eveneens tot

uitdrukking in de Bouwvakwerk-casus. Denk maar aan de initiërende rol van het koepelorgaan Bouwberaad, de centrale rol van de tripartiete commissie 'Werkgelegenheid, Scholing en Arbeidsmarkt' en de sectorale arbvo-structuur als oplossing voor het werkloosheidsprobleem in de bouwnijverheid. Daartegenover staat dat op kritieke momenten het directe persoonlijke contact tussen de sleutelactoren uit eerste en tweede echelon van doorslaggevende betekenis was voor de voortgang van het besluitvormingsproces tijdens het BVW-experiment. De besluitvormingsstructuur is daarmee een mengvorm van formele overlegfora en directe contacten in informele sfeer.

De motieven voor samenwerking tussen de bouwondernemers, de bouwbonden en de centrale overheid werden ingegeven door het eigenbelang. Maar het was het 'samen in een bootje'-gevoel (lange-termijnbelang) dat de doorslag gaf tot de gezamenlijke aanpak. Het besluitvormingsproces werd in principe gereguleerd door het neocorporatistische consensus-mechanisme. Lukte dit 'praten totdat men eruit is' echter niet, dan werd overgeschakeld op de uitruil om tot besluiten te komen. De politieke cultuur tijdens Bouw-vak-werk heeft daarmee elementen van zowel het neocorporatistische model als het coherente netwerkmodel.

Hoewel er sprake is van een combinatie van elementen uit beide besluitvormingsmodellen, sluiten de structuur en de cultuur op elkaar aan, dat wil zeggen: de uitgangspositie van de besluitvorming is neocorporatistisch (geinstitutionaliseerd, consensus) en verandert slechts op kritieke momenten in een variant van het coherente netwerkmodel (directe en informele contacten, uitruil). Dit levert een positie dicht tegen het 0-punt op, wisselend tussen het **derde kwadrant** en het **eerste kwadrant**.

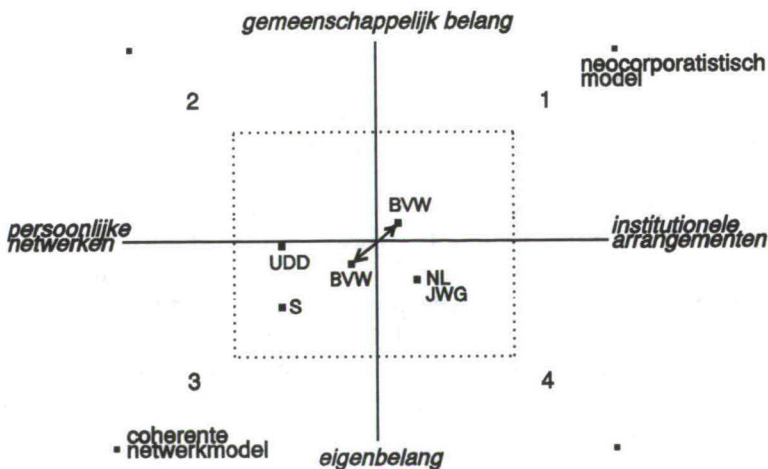
4. De samenwerking tussen overheid, politiek en bedrijfsleven in Zweden blijkt - in tegenstelling tot het algemene beeld - niet gebaseerd te zijn op de politieke hegemonie van de Zweedse sociaaldemocratie maar op een zakelijke uitruil van het eigenbelang tussen alle betrokken actoren. Op de achtergrond speelt de traditionele verstandhoudingscultuur tussen de Zweedse politieke en economische elite een rol van betekenis. Deze combinatie van eigenbelang en gemeenschappelijkheid levert een besluitvormingsresultaat op dat voor alle partijen een bevredigende tegemoetkoming is in het eigenbelang en in de verdeling van verantwoordelijkheden. Naast de flexibele advies- en onderzoeksstructuur vormen de persoonlijke netwerken een essentieel onderdeel van de besluitvormingsstructuur. Hoewel het directe contact tussen sleutelactoren in eerste instantie uit zakelijke motieven tot stand komt, blijken vriendschap, gemeenschappelijke achtergrondkenmerken (generatiegenoten, universiteit, studentencorps) en partijlidmaatschap gunstige bijkomstigheden te zijn. Deze 'korte lijnen' bevorderen een effectieve besluitvorming.

Samenvattend beantwoordt het algemene beeld van de Zweedse besluitvorming - op één onderdeel na - aan de uitgangspunten van het coherente netwerkmodel. De positie ligt dus in het **derde kwadrant**.

5. De centrale Zweedse casus bevestigt het beeld van deze typologie van de Zweedse besluitvorming. Een belangrijke aanscherping kan echter worden gemaakt ten aanzien van de dimensie 'onderhandelingsmotief' (als onderdeel van de politieke cultuur). Uit de zaak-Uddevala blijkt dat het onderhandelingsmotief 'eigenbelang met wederzijds belang' minder utilitaristisch is dan het ideaaltypische coherente netwerkmodel veronderstelt. Een effectieve politieke cultuur kan niet alleen gebaseerd zijn op zakelijkheid, pragmatisme en eigenbelang, maar heeft tevens een bepaalde mate van solidariteit of gemeenschappelijkheid nodig. De sociale motieven van de werkgeversonderhandelaar bij de MBL-onderhandelingen en het adagium 'wat is uw bijdrage aan de oplossing?' bij de samenstelling van het Uddevallapakket wijzen hierop. Deze casus kan worden gepositioneerd in het **derde kwadrant**, dicht tegen de x-as aan.

De bovenstaande typering van de Nederlandse en Zweedse besluitvorming kan visueel worden gemaakt door plaatsing in één van de vier kwadranten van de besluitvormingstypologie. Het neocorporatistische model (rechts bovenaan in eerste kwadrant) en het coherente netwerkmodel (links onderaan in derde kwadrant) zijn de twee ideaaltypen van politieke besluitvorming die bij volledige implementatie leiden tot een hoge mate van effectiviteit, zowel bij de formulering als de uitvoering van het beleid. Een positie in het tweede of vierde kwadrant duidt op een combinatie van cultuur- en structuurkenmerken uit het neocorporatistische én het coherente netwerkmodel. Deze mengvormen leveren een minder effectieve besluitvorming op. De vijf besproken besluitvormingssituaties nemen globaal de volgende posities in:

Typologie van besluitvormingsstelsels



8.3 CONCLUSIES

In het inleidende deel van deze dissertatie (hoofdstuk 1 en 2) werd de Nederlandse werkloosheid als een bestuurlijk probleem gepresenteerd. De aanleiding hiervoor vormde Braun's politieke immobiliteitstheorie uit 1988 en het Zweedse politieke besluitvormingsmodel. Met behulp van het theoretische model uit hoofdstuk 3 is vervolgens geprobeerd de plausibiliteit van bovengenoemde centrale hypothese aan te tonen. Zo werd in hoofdstuk 4 de algemene besluitvormingspraktijk in Nederland en in Zweden onder de loep genomen terwijl de *case studies* (hoofdstuk 5 t/m 7) ingingen op specifieke besluitvormingssituaties in Nederland en Zweden. Het onderzoek resulteerde in een verbetering van het theoretische model en in een globale typologie van de Nederlandse en Zweedse politieke besluitvorming (paragraaf 8.1 en 8.2). In deze laatste paragraaf van hoofdstuk 8 wordt de balans opgemaakt: wat betekent de typering van de Nederlandse (en Zweedse) besluitvorming voor de centrale hypothese?

8.3.1 Het antwoord op de centrale hypothese

De posities op de drie dimensies van het theoretische model zijn in paragraaf 8.2 samengevat in een typologie van politieke besluitvorming: In zowel het geval van de algemene Nederlandse besluitvorming als van de totstandkoming van de Jeugdwerkgarantie-wet is er sprake van een mengvorm van elementen uit het neocorporatistische model en uit het coherente netwerkmodel (vierde kwadrant). Het bouwconvenant uit 1989 vertoont echter overeenkomsten met de structuur- en de cultuurkenmerken van het neocorporatistische model of met die van het coherente netwerkmodel (afwisselend eerste en derde kwadrant). De algemene Zweedse besluitvormingspraktijk blijkt nauw aan te sluiten op het coherente netwerkmodel, evenals het Uddevallapakket (derde kwadrant).

In paragraaf 1.2.2 werd de vraag gesteld waarom de verantwoordelijke actoren in Nederland in de periode 1973-1994 er niet in zijn geslaagd de sterke werkloosheidsstijging terug te dringen, ondanks de politieke agendering van het werkloosheidsprobleem. De centrale hypothese werd in hoofdstuk 2 als volgt geformuleerd:

'Het structurele karakter van de Nederlandse werkloosheid is voor een belangrijk deel het gevolg van een ineffectieve politieke besluitvorming. Deze ineffectiviteit - oftewel politieke immobiliteit - vloeit voort uit de structuur- en cultuurkenmerken van de Nederlandse besluitvorming.'

Wat zegt de typologie uit paragraaf 8.2 over de structuur- en cultuurkenmerken als verklarende factoren voor ineffektieve besluitvorming en over de causaliteit tussen structurele werkloosheid en ineffektieve besluitvorming?

Allereerst legt de typologie van politieke besluitvorming een direct verband tussen de structuur en cultuur van besluitvorming en de mate van effectiviteit. Structuur en cultuur moeten met elkaar overeenstemmen, wil er sprake zijn van een effectief besluitvormingsproces. In de twee ideaaltypen is dit het geval. Voorbeelden zijn de politieke besluitvorming van het Zweedse Model en (in het bijzonder) de totstandkoming van het Uddevalla-pakket in 1985. Het besluitvormingsproces vindt vooral plaats in flexibele arrangementen en met gebruikmaking van directe persoonlijke contacten. De politieke cultuur sluit hierop aan: zakelijkheid en pragmatisme staan voorop, in de vorm van het uitruilen van eigenbelang en wederzijdse belangen.

Een mengvorm (tweede en vierde kwadrant) combineert elementen uit het neocorporatistische model en uit het coherente netwerkmodel. De structuur- en cultuurkenmerken sluiten hier niet op elkaar aan. Voorbeelden hiervan zijn de politieke besluitvorming binnen de Nederlandse overleconomie en (in het bijzonder) de totstandkoming van de Jeugdwerkgarantie-wet. Hier blijkt het besluitvormingsproces vooral gekenmerkt te worden door een neocorporatistische structuur en een cultuur die eenzijdig gericht is op particuliere belangenbehartiging. Het Bouwvakwerk-convenant vormt echter een uitzondering op deze regel. Het neocorporatistische uitgangspunt van formele overlegstructuren en consensusvorming werd op kritieke momenten (patstelling, onenigheid) aangevuld met structuur- en cultuurelementen uit het coherente netwerkmodel, zoals informele contacten tussen direct betrokkenen en de uitruil als onderhandelingsmechanisme. De structuur en cultuur van besluitvorming wisselden van het eerste kwadrant naar het derde kwadrant, maar bleven op elkaar aansluiten.

Ten tweede blijkt tussen structurele werkloosheid en ineffektieve besluitvorming een indirect verband te bestaan. Naarmate de structuur en cultuur van besluitvorming minder met elkaar overeenstemmen, zal het besluitvormingsproces minder effectief verlopen. Hierdoor blijft een eenduidige en daadkrachtige aanpak van het werkloosheidsprobleem achterwege. Overigens blijkt de term 'politieke immobiliteit' minder toepasselijk te zijn op de Nederlandse situatie dan in hoofdstuk 1 en 2 werd verondersteld. De politieke besluitvorming in Nederland blijkt niet immobiel (dat wil zeggen: er gebeurt niets) te zijn maar ineffektief omdat de corporatistische structuur uit de gloriejaren van de Nederlandse overleconomie (de jaren vijftig en zestig) niet aansluit op de politieke cultuur van het *no nonsense*-tijdperk.

8.3.2 Slotopmerking: het einde van het Zweedse model

Zweden is in deze dissertatie ten tonele gevoerd als een land waar openbaar bestuur, politiek en bedrijfsleven vanuit zakelijk-pragmatische motieven

samenwerken om welvaart en welzijn voor iedereen te garanderen. Deze zogenaamde 'antagonistische samenwerking' vormt de basis van het sociaal-economische beleidsconcept dat de economen Rehn en Meidner in de beginjaren vijftig formuleerden. De hoofddoelstelling van dit beleidsconcept is de gelijktijdige realisatie van economische groei, volledige werkgelegenheid en lage inflatie. Volgens de neoklassieke en keynesiaanse theorie is deze doelstelling onmogelijk vanwege de conflicterende aard van de subdoelen. De Zweedse oplossing is een combinatie van keynesiaanse (k) en neoklassieke beleidsinstrumenten (n), namelijk een actief arbeidsmarktbeleid (k), een solidair loonbeleid (k), een stringent krediet- en fiscaal (n) beleid en een collectieve sector-beleid (k). De overheid en de arbeidsmarktpartijen voeren dit sociaal-economische beleidsconcept uit via een uitruil van belangen en verantwoordelijkheden: de vakbeweging en de centrale werkgeversorganisatie houden zich aan een algemeen geldend uniform loonniveau (geen looneisen en beloningspremies) en gaan akkoord met het niveau van de inkomsten- en vennootschapsbelasting (respectievelijk hoog en laag), de overheid stelt zich garant voor de opvang van overtollige arbeid (via scholing en banen in collectieve sector) terwijl de centrale bank via het kredietinstrument over- of onderbesteding in de economie compenseert. Kortom: het Rehn/Meidner-concept en de antagonistische samenwerking vormen gezamenlijk de **kern van het Zweedse Model**.

Vanaf de introductie van het beleidsconcept als officieel overheidsbeleid in 1952 tot aan het begin van de jaren negentig functioneerde het Zweedse Model effectief. Het samenspel tussen politiek en bedrijfsleven zorgde voor een op volle toeren draaiende Zweedse economie met volledige werkgelegenheid en een lage inflatie. Echter aan het einde van de onderzoeksperiode (december 1994) stond Zweden er veel minder goed voor. De volledige werkgelegenheid veranderde in massale werkloosheid (13 procent), het begrotingstekort werd het hoogste van Europa, de inflatie steeg tot 11 procent en van economische groei was geen sprake meer. De Zweedse burgers en politici waren het erover eens dat hun nationale economie zich voor het eerst sinds de jaren dertig in een diepe crisis bevond. De politieke en economische situatie in Zweden in de eerste helft van de jaren negentig wijkt dus sterk af van de periode 1952 - 1991 en van het beeld dat in deze dissertatie van Zweden is gepresenteerd. Hoe is deze discrepantie te verklaren?

De vier beleidsinstrumenten uit het Rehn/Meidner-model werden in de jaren vijftig en zestig door opeenvolgende sociaaldemocratische regeringen en door de arbeidsmarktpartijen strikt uitgevoerd. De conservatieve oppositie steunde het overheidsbeleid. De recessie van 1976 dwong de pas aangetreden conservatieve regering tot een eerste aanpassing van het traditionele beleidsrecept: de 'passieve' industriepolitiek werd geïntroduceerd. Hoewel een anachronisme in het beleidsconcept ondersteunden de sociaaldemocraten en de vakbeweging dit beleid van overheidssubsidies aan noodlijdende bedrijven en bedrijfstakken. In 1982 begonnen de sociaaldemocraten hun herwonnen regeringsmacht met verdere aanpassingen van het beleidsconcept. Het actieve arbeidsmarktbeleid en het solidaire loonbeleid bleven als kern intact maar werden aangevuld met

een liberaal krediet- en fiscaal beleid: de kredietmarkt werd gedereguleerd en de Zweedse kroon ging zweven. Ook deze liberale koerswijziging vormde het antwoord op een recessie, namelijk die van de eerste helft van de jaren tachtig. De sociaal-democratische minister van Financiën Feldt hield gedurende zijn hele ambtstermijn (1982-1990) vast aan de liberale beleidslijn, gesteund door de werkgevers, de conservatieve oppositie - en in mindere mate - de vakbeweging (Feldt 1992).

De gevolgen bleken in 1991 echter desastreus. De deregulering van de kredietmarkt ontketende een stroom van onroerend-goed-investeringen in het buitenland en een explosieve toename van consumptieve leningen. De zwevende kroon veroorzaakte opeenvolgende devaluaties die al gauw oncontroleerbaar bleken (Elmbrant 1993). De kortstondige internationale conjunctuurdaling in 1991 en 1992 veroorzaakte de ineenstorting van de Zweedse onroerend goedmarkt, de grote Zweedse bankcrisis en een diepe recessie na 1992.

Critici van het Zweedse Model kondigden al eind jaren zeventig het einde van het Model aan. Het achterwege laten van een anticyclisch beleid tijdens de recessie van 1976-1979 werd in strijd geacht met de filosofie van het Rehn/Meidner-concept en daarmee met het Zweedse Model. Ook de beleidswijzigingen in de recessie van 1982-1985 werden in brede kring geïnterpreteerd als het einde van het beroemde Zweedse Model. In beide recessies bleef de volledige werkgelegenheid echter gehandhaafd terwijl de Zweedse economie zich vanaf 1982 snel herstelde via een export-geleide groei. De in 1982 doorgevoerde devaluaties versterkten namelijk de concurrentiepositie van de exportindustrie waardoor het binnenlandse investerings- en bestedingsniveau zich spoedig kon herstellen. In 1986 was het herstel compleet. De economische problemen verdwenen als sneeuw voor de zon en er was weer sprake van een economische groei van 2 à 3 procent.

De hedendaagse critici uit wetenschap, politiek en media denken alsnog gelijk te krijgen. Zij zien het bewijs voor de ondergang van het Zweedse Model in twee feiten:

1. De opeenstapeling van liberale beleidswijzigingen in de tweede helft van de jaren tachtig, en
2. De crisis in de Zweedse nationale economie sinds 1992, waardoor Zweden haar top tien-positie op de lijst van rijkste landen is kwijtgeraakt en in 1995 de 20e plaats inneemt (World Bank Atlas 1995).

Zweden is sinds het begin van dit decennium inderdaad niet langer een politiek en economisch buitenbeentje. Evenals in de meeste andere OECD-landen heeft de liberale tijdgeest van de jaren tachtig ('*Reaganomics*') ook in Zweden aan invloed gewonnen en worden nu ook de Zweden geconfronteerd met hoge werkloosheid, hoge inflatie en begrotingtekorten. Beide ontwikkelingen zijn echter niet de oorzaak maar het gevolg van het einde van het Zweedse Model. Dit einde kwam rond 1991, toen de vier decennia-durende samenwerking tussen de Zweedse regering, de centrale werkgeversorganisatie, de vakbewe-

ging en het bedrijfsleven opengebroken werd. Waaraan ging het Zweedse Model ten onder?

Om te beginnen was de invloed van de internationalisatie-trend op de werking van de Zweedse publieke en private instellingen in de beginjaren negentig onomkeerbaar. De Zweedse bestuurders konden niet langer doen alsof hun nationale economie een eiland was waar beleidsplannen - ongehinderd door internationale ontwikkelingen - succesvol konden worden geïmplementeerd. In combinatie met de toenemende decentralisatietendens in Zweden (zie hierna) verschoof het besluitvormingszwaartepunt van de Zweedse centrale overheid naar het internationale en decentrale niveau (Micheletti 1991).

Ten tweede hebben zich rond de decenniumwisseling twee opvallende veranderingen binnen de Zweedse besluitvormingsstructuur voorgedaan:

a. **arbeidsverhoudingen:** Het zogenaamde 'solidaire' loonpeil werd traditioneel door de werkgevers- en werknemerscentrales op centraal niveau voor een periode van twee jaar afgesproken. Deze afspraken golden als kader voor de decentrale onderhandelingen op bedrijfstak- en ondernemingsniveau. Aan het einde van de jaren tachtig wilden beide arbeidsmarktpartijen echter af van deze centrale 'dictaten'. Hun voorkeur ging uit naar aanbevelingen voor de cao-partijen op decentraal niveau. Hoewel in 1989 nog een tweejarige centrale afspraak tot stand kwam tussen de vakcentrale LO en de werkgeversorganisatie SAF, besloot de SAF aan het begin van 1990 de centrale loononderhandelingen definitief te verlaten (Swedish Institute 1990).

Het besluit in 1992 van de werkgeversorganisatie om uit het tripartiete bestuur van de centrale arbeidsvoorzieningsorganisatie AMS te stappen, zorgde voor een 'domino-effect' (Gruisen 1992). Deze aanzetten tot decentralisatie van de Zweedse arbeidsverhoudingen werden door de overheid en de vakcentrale LO beantwoord met de terugtrekking van hun vertegenwoordigers uit het AMS-bestuur.

b. **politieke verhoudingen:** Voor het eerst sinds het begin van de jaren vijftig was in 1991 sprake van een zwakke schakel in de antagonistische samenwerking tussen overheid, arbeidsmarktpartijen en bedrijfsleven. Deze zwakke schakel vormde de regering. De Conservatieve Partij (*Moderata Samlingspartiet*) beschikte als dominante regeringspartij in de regering-Bildt (1991-1994) nauwelijks over structurele persoonlijke contacten met de overige sleutelactoren. De oorzaak hiervan is dat de Conservatieve Partij - in tegenstelling tot de andere grote politieke partijen - niet geworteld is in de Zweedse samenleving (zie hoofdstuk 4) en dat zij lange tijd als oppositiepartij (1938-1976 en 1982-1991) aan de zijlijn heeft gestaan bij het samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en belangenorganisaties. Het feit dat premier Bildt's eigen partij tijdens haar regeerperiode geen gelegenheid voorbij heeft laten gaan te ageren tegen het 'sociaal-democratische' Zweedse Model, heeft ongetwijfeld bijgedragen aan de geïsoleerde positie van de regering in verhouding met de andere sleutelactoren.

Deze ontwikkelingen zijn van invloed geweest op de Zweedse centrale besluitvorming waarbij de twee interne veranderingen wijzen op een politiek-ideologische omslag. In Zweden werd in brede kring de terugtrekking van de werkgevers uit AMS opgevat als een symbolische zet met verstrekkende gevolgen. De arbeidsvoorzieningsorganisatie AMS is de enige uitzondering op het weinig geïnstitutionaliseerde Zweedse overleg en het symbool van de decennia lange samenwerking tussen de centrale overheid en de beide arbeidsmarktpartijen. Daarom is de stelling plausibel dat de actie van de werkgeverscentrale SAF onderdeel uitmaakte van hun algemene strategie om de politieke hegemonie van de sociaal-democraten te breken en de invloed van de vakbeweging te beperken (Micheletti 1991).

Wat de werkgevers lukte met acties, lukte de Conservatieve Partij (*Moderala Samlingspartiet*) met ideologische retoriek in parlement en media. De hierdoor toenemende polarisatie tussen de politieke partijen en hun geestverwante organisaties veroorzaakte problemen in de samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en belangenorganisaties. De volgende dominosteen viel daarna snel. De conjuncturele dip in de wereldeconomie in 1991/1992 groeide in Zweden uit tot een omvangrijke economische crisis. Daarmee is de huidige crisis in de Zweedse economie dus het gevolg van het einde van het Zweedse Model en niet de oorzaak.

Bronvermelding

ALGEMENE LITERATUUR

Aalders, G. en C. Wiebes (1990), 'Zaken doen tot elke prijs. De economische collaboratie van neutrale staten met Nazi-Duitsland', SDU Den Haag.

Anheier, H. en F. Romo (1992), 'Modelle strukturellen Scheiterns in Policy-Netzwerken', in *Journal für Sozialforschung* 1.

Anton, T. (1980), 'Administered politics: elite political culture in Sweden', Martinus Nijhoff Publishing.

Axelrod, R. (1984), 'The evolution of cooperation', Penguin Books.

Bamber, G. en R. Lansbury (1989), 'Introduction', in G. Bamber en R. Lansbury (eds.), *International and comparative industrial relations*, Unwin Hyman London.

Bergström, H. (1991), 'Sweden's politics and party system at the crossroads', in J.E. Lane (ed.), *Understanding the Swedish model*, Frank Cass & co.

Beyme, K. von (1992), 'Skandinavien als Modell. Aufstieg und Verfall eines Vorbilds', in *Journal für Sozialforschung* 2.

Bos, J. van den (1991), 'Dutch EC policy making: a model-guided approach to coordination and negotiation', dissertatie ICS.

Braun, D. (1988), 'Der Niederländische Weg in die Massenarbeitslosigkeit (1973-1981)', dissertatie.

Calmfors, L. (1991), 'What can we learn from the macroeconomic experience of Sweden', paper *Symposium Werkloosheid*, Den Haag, 13 december 1991.

Cook, K. (1990), 'Exchange networks and generalized exchange: linking structure and action', in B. Marin (ed.), *Generalized Political Exchange. Antagonistic cooperation and integrated policy circuits*, Westview Press.

Crouch, C. (1990), 'Generalized political exchange in industrial relations in Europe during the twentieth century', in B. Marin (ed.), *Governance and generalized exchange: self-organizing policy networks in action*, Westview Press.

Crozier, M. (1964), 'The bureaucratic phenomenon'.

Czada, R. (1989), 'Wer hat Macht in Schweden? Strategien der Verbände und Strukturen der Interessenvermittlung', in Fernuniversität Hagen, *Westliche Demokra-*

tien und Interessenvermittlung: Beiträge zur aktuellen Entwicklung nationaler Parteien- und Verbändesystemen.

Delsen, L. en T. van Veen (1990), 'The Swedish model: partially relevant for other european countries', paper symposium Maastricht, 7 juni 1990.

Delsen, L. (1995), 'Atypical employment: an international perspective. Causes, consequences and policy', Wolters-Noordhoff.

Dijck van, J.J.J. en L. Euser (1984), 'Maatschappelijke belangenbehartiging in de beleidsvorming van de overheid', in A.J.G.M. Bekke en U. Rosenthal (red.), *Netwerken rond het openbaar bestuur*, congresbundel, Samson Alphen a/d Rijn.

Easton, D. (1965), 'A Framework for political analysis', Chicago University Press.

Easton, D. (1990), 'The analysis of the political structure', Chicago University Press.

Elmbrant, B. (1993), 'Sa föll den svenska modellen', Fischer & co.

Engbersen, G., K. Schuyt, J. Timmer en F. van Waarden (1992), 'Cultures of unemployment. Long-term unemployment and urban poverty in the Netherlands and the United States', draft september 1992.

Etzioni-Halevy, E. (1993), 'The Elite Connection. Problems and potential of western democracy', Polity Press.

Fryklund, B., U. Himmelstrand en T. Peterson, 'Folklighet, klass och opinion i svensk politik under efterkrigstiden', in U. Himmelstrand en G. Svensson, *Sverige: vardag och struktur*, Norstedts.

Glebbeek, A (1990), 'Het Zweedse model in hoofdlijnen', in A. Buitendam, D. Dumas en A. Glebbeek (eds.), *Het Zweedse model: geschikt voor import?*, Van Gorcum Assen/Maastricht.

Gruisen, B. (1987), 'Het Zweedse model: mythe of werkelijkheid', doctoraalscriptie KU Nijmegen.

Gruisen, B. (1991), 'Bouwen op zijn Zweeds: dankzij de netwerkstructuur van de bouwrijverheid kon de werkloosheid in deze sector bedwongen worden', in *Intermediar*, 27 september 1991.

Gruisen, B. (1992), 'Lessen uit het noorden: het Zweedse model voor de arbeidsvoorziening - als voorbeeld voor het Nederlandse - is ontmanteld', in *Intermediar*, 25 september 1992.

Gunsteren, H. van (1994), 'Tussen vormgeving en vuilnisophaal', in *Beleid & Maatschappij's* themanummer *Overleggen na de overlegeconomie*.

- Hammarström, O. (1989), 'Swedish industrial relations', in G. Bamber en R. Lansbury (eds.), *International and comparative industrial relations*, Unwin Hyman Londen.
- Hancock, M. (1972), 'Sweden, the politics of post-industrial change', Dryden Press.
- Heclo, H. en H. Madsen (1987), 'Policy and politics in Sweden. Principled pragmatism', Temple University Press Philadelphia.
- Heidenheimer, A.J., H. Heclo en C.T. Adams (1983), 'Comparative public policy: the politics of social choice in Europe and America', London MacMillan Press.
- Heinze, R.G. (1981), 'Verbändepolitik und Neokorporatismus: zur politische Soziologie organisierter Interessen', Westdeutscher Verlag.
- Helmers, H.M. en R.J. Mokken e.a. (1975), 'Graven naar macht: op zoek naar de kern van de Nederlandse economie', Van Gennep Amsterdam.
- Henrikson, A. (1993), 'Svensk Historia', Bonniers Förlag.
- Henningsen, B. (1989), 'Der schwedische Typus des skandinavischen Parteiensystems', in Fernuniversität Hagen (ed.), *Westliche Demokratien und Interessenvermittlung: Beiträge zur aktuellen Entwicklung nationaler Parteien- und Verbändesystemen*.
- Hirsch Ballin, E. (1979), 'Publiekrecht en beleid', Samson.
- Hupe, P.L. (1992), 'Om de kwaliteit van de macht: het werkgelegenheidsplan van minister Den Uyl in vijfvoud beschouwd', Gouda Quint.
- Katzenstein, P.J. (1985), 'Small states in world markets: industrial policy in Europe', Cornell University Press, London and Ithaca.
- Keman, H. (1989), 'Entsäulung, Interessenausgleich und Steuerungsfähigkeit: Evolution und Revolution in der niederländischen Politik', in Fernuniversität Hagen, *Westliche Demokratien und Interessenvermittlung. Beiträge zur aktuellen Entwicklung nationaler Parteien- und Verbändesysteme*.
- Klamer, A. (1990), 'Verzuilde dromen', jubileumbundel SER.
- Kleinfeld, K. (1989), 'Mesokorporatismus in den Niederlanden', Frankfurt am Main.
- Korpi, W. (1983), 'The democratic class struggle', London.
- Kreisky Commission on Employment Issues in Europe (1989), 'A programme for full employment in the 1990s', Pergamon Press.

- Lane, J.E. (1991), 'Interpretations of the Swedish model', in J.E. Lane (ed.), *Understanding the Swedish model*, Frank Cass & co.
- Leering, R. en B. Leeftink (1992), 'Het einde van het Zweedse model', in *Economisch Statistische Berichten*, 25 maart 1992.
- Lehmbruch, G. (1979), 'Consociational democracy, class conflict and the new corporatism', in P. Schmitter en G. Lehmbruch (eds.), *Trends towards corporatist intermediation*, Sage London.
- Lehmbruch, G. (1979), 'Liberal corporatism and the party government', in P. Schmitter en G. Lehmbruch (eds.), *Trends towards corporatist intermediation*, Sage London.
- Lehmbruch, G. (1984), 'Concertation and the structure of corporatist networks', in J. Goldthorpe (ed.), *Order and conflict in contemporary capitalism. Studies in the political economy of Western European nations*, Clarendon Press Oxford.
- Leynse, F. (1994), 'De taaierheid van de overlegeconomie', in *Beleid & Maatschappij's* themanummer *Overleggen na de overlegeconomie*.
- Lijphart, A. (1979), 'Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek', De Bussy Amsterdam.
- Lombaers, L. (1989), 'Sturen op afstand', doctoraalscriptie KU Nijmegen.
- Marin, B. (1990), 'Generalized political exchange: preliminary considerations', in B. Marin (ed.), *Generalized political exchange. Antagonistic cooperation and integrated policy circuits*, Westview Press.
- Micheletti M. (1991), 'Swedish corporatism at a crossroads: the impact of new politics and new social movements', in J.E. Lane (ed.), *Understanding the Swedish model*, Frank Cass & co.
- Noordzij, G. (1990), 'Het politieke systeem', in M. van Schendelen, *Kernthema's van de politicologie*, Boom.
- Panitch, L. (1984), 'The development of corporatism in liberal democracies', in P. Schmitter en G. Lehmbruch (eds.), *Trends toward corporatist intermediation*, Sage London.
- Pestoff, V. (1990), 'Joint regulation, meso-games and political exchange in Swedish industrial regulations', in B. Marin (ed.), *Governance and generalized exchange: self-organizing policy networks in action*, Westview Press.
- Pizzorno, A. (1978), 'Political exchange and collective identity in industrial conflict', in C.J. Crouch and A. Pizzorno (eds.), *The resurgence of class conflict in Western Europe since 1968*, MacMillan London.

Pontussen, J. (1987), 'Sweden', in M. Kesselman en J. Krieger (eds.), *European politics in transition*, Heath & co.

Porter, M. (1990), 'The competitive advantage of nations', MacMillan London.

Ragini, M. (1984), 'The conditions for political exchange: how concertation emerged and collapsed in Italy and Great Britain', in J. Goldthorpe (ed.), *Order and conflict in contemporary capitalism. Studies in the political economy of Western European nations*, Clarendon Press Oxford.

Ringeling, A. (1976), 'Politieke besluitvorming', in M. van Schendelen (ed.), *Kernthema's van de politicologie*, Boom Intermediair.

Roebroek, J. (1993), 'The imprisoned state: the paradoxical relationship between state and society', dissertatie KU Brabant.

Rosati, J. (1980), 'Developing a systematic decision-making framework: bureaucratic politics in perspective', in *World Politics* vol. XXXIII.

Rosenthal, U., M. van Schendelen en G. Scholten (1980), 'Openbaar bestuur: organisatie, beleid en politieke omgeving', Tjeenk Willink Alphen a/d Rijn.

Rosenthal, U. (1988), 'Bureaupolitiek en bureaupolitisme', inaugurale rede Rijksuniversiteit Leiden.

Rosenthal, U. en J. de Vries (1995), 'Topambtenaren', serie in *NRC Handelsblad*, najaar 1995.

Scharpf, F. (1981), 'The political economy of inflation and unemployment in Western Europe: an outline', Wissenschaftszentrum Berlin.

Scharpf, F. (1984), 'Economic and institutional constraints of full employment strategies: Sweden, Austria and West Germany, 1973 - 1982', in J. Goldthorpe (ed.), *Order and conflict in contemporary capitalism. Studies in the political economy of Western European nations*, Clarendon Press Oxford.

Schendelen, M. van (1994), 'Overleggen na de overlegeconomie', in *Beleid en Maatschappij's* themanummer *Overleggen na de overlegeconomie*.

Schmidt, M.G. (1983), 'Arbeitslosigkeit und Vollbeschäftigungs politik: ein internationaler Vergleich', *Leviathan* Heft no. 4.

Schmidt, M.G. (1982), 'Does corporatism matter? Economic crisis, politics and rates of unemployment in capitalist democracies in the 1970s', in G. Lehmbruch (ed.), *Patterns of corporatist policy-making*, Sage London.

Schmitter, P. (1979), 'Still the century of corporatism', in P. Schmitter en G. Lehmbruch (eds.), *Trends towards corporatist intermediation*, Sage London.

Schumpeter, G.A. (1979), 'Kapitalisme, socialisme en democratie', De Haan Haarlem.

Schwartz, M. en M. Thompson (1990), 'Divided we stand: redefining politics, technology and social choice', Harvester Wheatsheaf.

Swaan, A. de (1989), 'In care of the state. Health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era', Cambridge Polity Press.

Swedberg, R. (1988), 'Sverige i den internationella ekonomin', in U. Himmelstrand en G. Svensson, *Sverige: vardag och struktur*, Norstedts.

Therborn, G. (1986), 'Why some peoples are more unemployed than others: the strange paradox of growth and unemployment', Verso London.

Therborn, G. (1988), 'Hur det hela började. När och varför det moderna Sverige blev vad det blev', in U. Himmelstrand en G. Svensson (eds.), *Sverige: vardag och struktur*, Norstedts.

Therborn, G. (1989), 'Pillarization and popular movements. Two variants of welfare state capitalism: The Netherlands and Sweden', in F.G. Castles (ed.), *The comparative history of public policy*, Cambridge Policy Press.

Thurow, L.C. (1980), 'The zero-sum society; distribution and the possibilities for economic change', Penguin Books.

Toirkens, J. (1988), 'Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986. Een onderzoek naar de besluitvorming, het bezuinigen in Ministerraad en over gedrag van individuele ministers', dissertatie.

Traxler, F. (1990), 'Political exchange, collective action and interest governance. Towards a theory of the genesis of industrial relations and corporatism', in B. Marin (ed.), *Governance and generalized exchange: self-organizing policy networks in action*, Westview Press.

Twist, M.J.W. van en R. in 't Veld (1993), 'Over kerndepartementen. Een vergelijkend onderzoek naar departementale veranderingsprocessen in Groot-Brittannië, Zweden, Noorwegen en Denemarken', Vuga Uitgeverij.

Visser, W. en Rien Wijnhoven (1989), 'Baan brekende politiek: de achterkant van de massale werkloosheid', Kok Agora Kampen.

Wassenberg, F.P. (1984), 'Netwerken binnenste buiten', in A.J.G.M. Bekke en U. Rosenthal (red.), *Netwerken rond het openbaar bestuur*, congresbundel Samson Alphen a/d Rijn.

Wigbold, H. (1994), 'De gesloten elites van Nederland', in *De Groene Amsterdammer*, 24 april 1994.

Wilke, H. (1990), 'Political intervention: operational preconditions for generalized political exchange', in B. Marin (ed.), *Governance and generalized exchange: self-organizing policy networks in action*, Westview Press.

Wilke, M. (1991), 'Corporatism and the stability of capitalist democracies', dissertatie, Frankfurt am Main.

Williamson, P.J. (1989), 'Corporatism in perspective: an introductory guide to corporatist theory', Sage London.

Windolf, P. (1990), 'Productivity coalitions and the future of unionism. Disintegration of generalized political exchange?', in B. Marin (ed.), 'Governance and generalized exchange: self-organizing policy networks in action', Westview Press.

Windmuller, J. en C. de Galan (1979), 'Arbeidsverhoudingen in Nederland', Aula.

LITERATUUR ZWEEDSE CASUS

Primaire schriftelijke bronnen

Assarsson, J. en A. Wallin (1987), 'En jämförande studie av de åtgärder som vidtagits i samband med varvsnedläggelserna i Malmö och Uddevalla', Statsvetenskapliga Institutionen Lunds Universitet.

Eriksson, B. (1987), 'Uddevallavarvets nedläggning: konsekvenser för de anställda', Revästgroep Göteborgs Universitet.

Uddevallakommissionen (1987), 'En ny framtid för Uddevallaregionen: slutrapport'.

Jonasson, G., G. Kratz en G. Sandgren (1987), 'Uddevallakommissionens slutrapport: fackliga synpunkter', 25 juni 1987.

Länsarbetsnämnden i Göteborgs och Bohuslän (1987), 'PM angående de arbetsmarknadspolitiska insatserna i samband med nedläggningen av Uddevallavarvet'.

Industridepartementet fl a (1985), 'En ny framtid för Uddevallaregionen: regeringens åtgärder för ny sysselsättning i Uddevalla, Lysekil och Munkedal', 23 januari 1985.

Industridepartementet fl a (1985), 'Pressmaterial om regeringens program för ny sysselsättning i Uddevallaregionen', 23 januari 1985 16.00u.

Svenska Varv (1984), 'Pressmeddelande', 11 december 1984.

Industridepartementet (1984), 'Pressmeddelande: åtgärder för ny sysselsättning i Uddevalla-regionen. Regeringen förbereder omfattande insatser för sysselsättning och ny näringslivsstruktur i Uddevalla', 11 december 1984.

Kagevi, M. (1991), 'Structural changes in Swedish industry: the Uddevalla shipyard', County Labour Board, Göteborg.

Krafft, O. en M. Öberg (1987), 'Uddevalla kommun: utveckling av detaljhandel, servicenäring samt övrigt näringsliv 1975-1985', Revästgroep Götensorgs Universitet.

Nordström, M. en A. Olsson (1987), 'Att bo & leva i Uddevalla-86', Revästgroep Göteborgs Universitet.

Nordström, L. (1988), 'Uddevallas förändring - en kommun i kris eller framgång', ERU-rapport 54, Revästgroep Göteborgs Universitet.

prop. 1982/83:147, 'Varvsproposition'.

prop. 1984/85:101, 'Nedläggning av Uddevallavarvet'.

prop. 1984/85:147, 'Atgärdsprogram för Uddevallaregionen'.

Secundaire schriftelijke bronnen

Berggren, C. (1990), 'Det nya bilarbetet. Konkurrensen mellan olika produktionskoncept i svensk bilindustri 1970-1990', Arkiv avhandlingsserie 32.

Boston Consulting Group (1978), 'En ram för svensk industripolitik', Liber Förlag Stockholm.

Childs, M. (1980), 'Sweden: the middle way on trial', Yale University Press.

Ellegard, K., T. Engström & L. Nilsson (1989), 'Principer och realiteter vid förnyelse av industriell arbete: projekteringen av Volvos bilfabrik i Uddevalla', Arbetsmiljöfonden.

Elmbrant, B. (1993), 'Sa föll den svenska modellen', Fischer & co.

Feldt, K.O. (1991), 'Alla dessa dagar: i regeringen 1982-1990', Norstedts.

Gunnarsson, J. (1990), 'Förhandlingspolitik: en studie av synsätt och handlingsmönster vid avvecklingen av Kockums i Malmö', ERU-rapport 62.

Gyllenhammar, P. (1991), 'Även med känsla', Bonniers.

Hadenius, A. e.a. (1984), 'Tre studier i politiskt beslutsfattande', Stasvetenskapliga föreningen Uppsala no. 98.

Hallin, G. (1992), 'Förnyelse i fyra fall: lokal utveckling ifragasatt', ERU-rapport 73.

Himmelstrand, U. en G. Svensson (eds.) (1988), 'Sverige, vardag och struktur', Norstedts.

Korpi, W. (1983), 'The democratic class struggle', Routledge & Kegan Paul London.

Larsson, T. (1986), 'Regeringen och dess kansli', Studentlitteratur Lund.

Lewin, L. (1984), 'Ideologi och strategi: svensk politik under 100 ar', Norstedts.

Licht & Gadellaa (1988), 'Innovation of the Swedish region Uddevalla', management-consultants Leiden.

Molinder, L. (1991), 'Avveckling-utveckling hand i hand: om svensk varvsindustri i förändring', Arbetsgivarföreningen SFO.

Rothstein, B. (1986), 'Den socialdemokratiska staten: reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik', Arkiv avhandlingsserie 21.

Rothstein, B. (1992), 'Den korporativa staten', Norstedts.

Stråth, B. (1987), 'The politics of de-centralization: the contraction of the West European shipbuilding industry', Croom Helm.

Mondelinge bronnen

A. Norling, voorzitter Uddevallacommissie, voorzitter van '*näringsliv*'-*samradsgruppen* en toenmalig *landshövding*, 18 oktober 1993.

C. Larsson, secretaris Uddevallacommissie en sectorhoofd afdeling regionale economie van Länsstyrelse, 23 september 1993, 4 oktober 1993 en 18 oktober 1993.

L. Molinder, directeur Uddevallavarvet en bestuurslid Svenska Varv AB, 22 november 1993.

R. Nord, directeur Länsarbetsnämnden en lid Uddevallacommissie en voorzitter '*arbetsmarknadssamradsgruppen*', 25 november 1993.

LITERATUUR JWG-CASUS

Primaire schriftelijke bronnen

Brief FNV aan Vaste Kamercommissie SZW, 6 september 1990.

Brief FNV aan Tweede Kamer betreffende Derde Nota van wijziging van ontwerp JWG-wet, 16 januari 1991.

Brief VNG aan Vaste Kamercommissie SZW, 1 mei 1990.

Centrale Commissie voor Bijstand en Advies (CCBA), 'Activerend arbeidsmarktbeleid voor jongeren', 29 mei 1990.

Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Geregistreerde (jeugd-)werkloosheid hoger dan in 1988', persbericht no. 94-10, januari 1994.

Documentair Informatie Centrum CBA (1989), 'Oude/nieuwe leden-/deelnemerslijst van Centrale Commissie van Bijstand en Advies'.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1982), 'Jeugd Werk Plan: nieuw beleid ter voorkoming en bestrijding van jeugdwerkloosheid', 2 maart 1982.

Ministeries van CRM/SZW (1982), 'Werk mee!', discussienota, 18 maart 1982.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1985a), 'Rapportage Arbeidsmarkt'.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1985b), 'Nota bestrijding langdurige werkloosheid', 11 november 1985.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1993), 'Werkloosheidscijfers 1974-1988: Bemiddelingsbestand Zonder Baan'.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1994), 'Jeugdwerkgarantiewet', Info-no. 507, februari 1994.

Rijksuniversiteit Leiden (1984), 'Evaluatie experimentele arbeidsprojecten voor jeugdige werklozen: voorlopig eindrapport', in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SER-bulletin (1984a), 'Stichting van de Arbeid doet aanbevelingen over aanpak jeugdwerkloosheid', juli-nummer.

SER-bulletin (1984b), 'Algemeen sociaal-economisch beleid: algemene beschouwingen, tripartite overleg en arbeidsvoorwaardenoverleg', oktober-nummer.

Stichting van de Arbeid (1986), 'Samen voor werk: akkoord in de Stichting van de Arbeid tussen de sociale partners en de regering. Aanbevelingen en afspraken', 2 mei 1986.

Stichting van de Arbeid (1987), 'Samen voor werk 2: rapporten van de SvdA en de overheid', 17 november 1987.

Tripartiete werkgroep Jeugdwerkloosheid (1987), 'Eindrapport', 5 oktober 1987.

VNG/G&G/BiZa/SZW-werkgroep (1987), 'Eindrapport', 22 juli 1987.

Vries, G. de (1985), 'Aanpak jeugdwerkloosheid in Zweden: enige impressies van een werkbezoek aan Zweden', Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

Tweede Kamer-stukken

TK, 1985-1986, 19 555, nummer 1: het Jeugdwerkgarantieplan (JWG), bijlage 2 (Kabinetformatie 1986).

TK, 1986-1987, 19 700, nummer 18: het Jeugdwerkgarantieplan (JWG).

TK, 1986-1987, 19 700, nummer 77: verslag van een mondeling overleg inzake tijdelijke voorziening gemeentelijke werkgelegenheidsinitiatieven voor jongeren.

TK, 1986-1987, 19 700, nummer 117: brief van de minister van SZW.

TK, 1987-1988, 20 278, nummers 1-2: Jeugdwerkgarantieplan.

TK, 1989-1990, 21 132, nummer 8: Regeerakkoord Lubbers III, p. 24-27.

TK, 1989-1990, 21 300, nummer 25: brief van de minister van SZW (Gemeenschappelijk Beleidskader).

Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel 'Regelen betreffende het garanderen van werk aan jongeren (JWG)', TK 1989-1990, 21 352, nr. 3.

Nota van wijziging bij 'Regelen betreffende het garanderen van werk aan jongeren (JWG)', TK 1989-1990, 21 352, nr. 6.

Derde nota van wijziging, TK 1989-1990, 21 352, nr. 15.

Secundaire schriftelijke bronnen

Adelmund, K., 'VNG stelt belang gemeente boven die van werkloze', in *Binnenlands Bestuur*, 16 februari 1990.

Bekkum, R. van (1983), 'Jeugdwerkloosheid', SMO-informatief 83/2.

Graaf, W. de (1985), 'Jeugdwerkloosheid. Frikties en fikties: een analyse van feiten, beleid en beelden', Margetekst no. 11.

Kruse, F. (1982), 'Inleiding jeugdwerkloosheid', Symposium Jeugdwerkloosheid, IVA Tilburg.

Noppen, P. van, 'Bulldozer met honderden tentakels', in *Intermediair*, 25 februari 1994.

Salverda, W. (1992), 'Youth unemployment. Dynamics of the Dutch labourmarket 1955-1988', Wolters-Noordhoff.

Sociaal Cultureel Planbureau (1980), 'Jeugdwerkloosheid. Achtergronden en mogelijke ontwikkeling', SCP-cahier no. 20.

Vissers, A. (1982), 'Arbeidsmarktonderzoek over jeugdwerkloosheid', Symposium Jeugdwerkloosheid, IVA Tilburg.

Vries, B. de, 'Gemeentebestuurders soms onvoldoende bewust van hun verantwoordelijkheden', in *Binnenlands Bestuur*, 16 februari 1990.

Mondelinge bronnen

P. Lemmen, toenmalig beleidsmedewerker en VNG-vertegenwoordiger in JWG-onderhandelingen.

E. Berg, toenmalig hoofddirecteur VNG en betrokken bij bestuurlijk overleg tussen kabinet en VNG inzake JWG.

S. van der Pol, beleidsmedewerker en FNV-vertegenwoordiger in JWG-onderhandelingen.

F. Kruse, toenmalig Directeur-Generaal Arbeidsvoorziening van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (DG Arbvo/SZW).

G. de Vries, afdelingshoofd bij het Directoraat-Generaal Algemene Beleidsaangelegenheden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (DG ABA/SZW).

F. de Hullu, afdelingshoofd bij het Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (DG SZ/SZW).

LITERATUUR BOUW-VAK-WERK CASUS

Primaire schriftelijke bronnen

Bouwberaad (1986), 'Voorstellen ter bestrijding van de structurele werkloosheid in de bouwnijverheid'.

Bouw-vak-werk (1991), 'Beleidsplan '91: marsroute voor activiteiten van de Stichting Bouw-vak-werk'.

Boer, R. de (1988), 'Bouw-vak-werk: het experiment in Friesland en Zuid-Holland (maart '87- juli '88), beleidsevaluatie en aanbevelingen', Dordrecht.

Bouw- en Houtbond FNV (1982), 'Nota ten behoeve van een beleid inzake de structurele werkloosheid in de bouwnijverheid'.

Centraal Bureau voor de Statistiek (1984), 'Maandstatistiek Bouwnijverheid'.

Fouw, C. de (1990), 'Bouw-vak-werk is een gezamenlijk belang', in *Bouw-vak-werk-krant*, juni 1990.

Glas, J.R. van der (1990), 'Kansen bieden en kansen aanvaarden', in *Bouw-vak-werk-krant*, juni 1990.

Secundaire schriftelijke bronnen

Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB), 'Jaarverslag 1990', Den Haag.

Directie Coördinatie Bouwbeleid (1989), 'Informatiedossier voor de nieuwe bewindspersonen', VROM, 27 oktober 1989.

Fouw, C. de (1989), 'Nieuwe arbeidsverhoudingen in bouwnijverheid nodig', in z.a., *Bouwen in de jaren 90*, Delwel uitgeverij Den Haag.

Jacobs, D., J. Kuijpers, B. Roes (1992), 'De economische kracht van de bouw: noodzaak van een culturele trendbreuk', Stichting Maatschappij en Onderneming.

Lagerweij, M. (1991), 'Bouw ontwikkelt eigen beleid arbeidsvoorzieningen', in *Maatschappijbelangen*, 1991, 2.

Priemus, H. en A.J.M. van Miltenburg (1991), 'Rol van de overheid op de bouwmarkt in de jaren negentig: achtergrondstudie voor de Bouwnota 1991', Delftse Universitaire Pers.

Sociaal Fonds Bouwnijverheid (1992), 'Jaarboek 1992', Stichting SFB.

Vilder, F.A.M. de (1990), 'De bouwlobby van het AVBB' in W.J. Bennis, B.M.J. Pauw en M.P.C.M. van Schendelen, *Lobbyen, hoe werkt het?*.

Vulperhorst, L. (1989), 'Bedrijfstakorganen blijven bindmiddel bouwnijverheid', in z.a., *Bouwen in de jaren 90*, Delwel uitgeverij Den Haag.

Waarden, F. van (1989), 'Organisatiemacht van belangenverenigingen; de ondernemersorganisatie in de bouwnijverheid als voorbeeld', dissertatie, Acco.

Mondelinge bronnen

Interviews met dertien nauw betrokkenen bij het Experiment Bouw-vak-werk en insiders in het bouwnijverheid-circuit.

N. van den Berg, secretaris Bouwberaad

B. Bergkamp, voormalig beleidsmedewerker Algemeen Verbond van Bouwbedrijven (AVBB)

H. Biemans, voormalig beleidsmedewerker Hout- en Bouwbond CNV en lid van commissie Arbeidsmarkt, Werkgelegenheid en Scholing.

C. de Fouw, directeur P&O bij Koninklijke Volker Stevin en voorzitter van commissie Arbeidsmarkt, Werkgelegenheid en Scholing.

J. van der Glas, voormalig bondsbestuurder Bouw- en Houtbond FNV en voorzitter van commissie Arbeidsmarkt, Werkgelegenheid en Scholing.

H. Hartveld, voormalig beleidsmedewerker Bouw- en Houtbond FNV en lid van de commissie Arbeidsmarkt, Werkgelegenheid en Scholing.

J. Jansen, directeur RBA Zuid-Limburg.

H. Neervens, directeur Sociaal Fonds Bouwnijverheid.

J. Sprenger, voorlichter Bouw- en Houtbond FNV.

F. de Vilder, voormalig voorzitter Algemeen Verbond van Bouwbedrijven (AVBB).

C. van Vliet, directeur Bouw-vak-werk.

L. Vulperhorst, voormalig beleidsmedewerker Bouw- en Houtbond FNV.

C. Vriesman, voormalig directeur Directie Coördinatie Bouwbeleid (DCB/VROM).

LIJST VAN AFKORTINGEN

AB	- Aktie Bolaget (Zweedse NV)
ABB	- Arbeidsbestand Bouwnijverheid
AMS	- Arbetmarknadsstyrelse (de Zweedse centrale Arbeidsvoorziening)
AVBB	- Algemeen Verbond Bouw Bedrijf
BiZa	- Ministerie van Binnenlandse Zaken
BMHP	- Bond van Middelbaar en Hoger Personeel
BVW	- Bouw-Vak-Werk
CAB	- Commissie Arbeidsmarkt Bouw
CBA	- Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
CBS	- Centraal Bureau voor de Statistiek
CCBA	- Centrale Commissie van Bijstand en Advies
CEC	- Centraal Economische Commissie
CNV	- Christelijk Nationaal Vakverbond
CPB	- Centraal Planbureau
CVV	- Centra Vakopleiding voor Volwassenen
DCB	- directie Coördinatie Bouwbeleid (van VROM)
DG ABA	- directoraat-generaal Algemene Beleidsaangelegenheden
DG Arbvo	- directoraat-generaal Arbeidsvoorziening
DG SZ	- directoraat-generaal Sociale Zekerheid
EAJ	- Experimentele Arbeidsprojecten voor Jongeren
EG	- Europese Gemeenschap
EZ	- Ministerie van Economische Zaken
FAANB	- Federatie van Aannemers in de Afbouw- en Nevenbedrijven van de Bouwnijverheid
FNV	- Federatie Nederlandse Vakbeweging
GAB	- Gewestelijk Arbeidsbureau
GBK	- Gemeenschappelijk Beleidskader
g&g	- gepremieerde en gesubsidieerde sector
GSD	- Gemeentelijke Sociale Dienst
GTP	- Gemeenschapstakenplan
JWG	- Jeugdwerkgarantiewet of -plan
JWGO	- Jeugdwerkgarantie-organisatie
KNLC	- Koninklijke Nederlandse Landbouwcoöperatie
LO	- Landsorganisationen (Zweedse 'blauwe boorden'-vakbond)
MBL	- Medbestämmings Lag (Zweedse medebestemmingswet)
NCBTB	- Nederlands Christelijke Boeren- en Tuindersbond
NCW	- Nederlandse Christelijke Werkgeversverbond
NIC	- New Industrializing Countries
OECD	- Organisation for Economic Cooperation and Development
OPEC	- Oil-Producing and -Exporting Countries
OSA	- Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek
prop.	- proposition (Zweeds wetsvoorstel)
RBA	- Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
SAF	- Sveriges Arbetargivare Förening (Zweedse werkgeversorganisatie)
SAP	- Socialdemokratiska Arbetare Partiet (Zweedse sociaal-democratische partij)

SEK	- Sveriges Kronan (Zweedse munteenheid)
SER	- Sociaal Economische Raad
SFB	- Sociaal Fonds Bouwnijverheid
SvdA	- Stichting van de Arbeid
SWEV	- scholings- en werkervaringsverband
SZW	- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	- Tweede Kamer
TCO	- Tjänstemännens Central Organisationen (Zweedse 'witte boorden'-vakbond)
TV-GWJ	- Tijdelijke Voorziening Gemeentelijke Werkgelegenheidsinitiatieven voor Jongeren
VNG	- Vereniging Nederlandse Gemeenten
VRM	- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
WOB	- Wet Openbaarheid van Bestuur
WRR	- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WVM	- Werkverruimende Maatregel

Samenvatting

De werkloosheid in Nederland is groot. Nog steeds. Over de diagnose van het Nederlandse werkloosheidsprobleem verschillen beleidsmakers, politici, vakbewegingen en werkgevers nauwelijks van mening. De kwalitatieve 'misfit' tussen vraag en aanbod van arbeid, de hoge bruto-arbeidskosten en het wettelijk vastgestelde minimumloon worden beschouwd als de belangrijkste boosdoeners. Deze eensgezinde opvatting blijkt in de praktijk echter geen garantie te zijn voor een effectieve besluitvorming. Het omvangrijke overlegcircuit leidt tot grote vertragingen terwijl de resultaten van de besluitvorming vaak mager zijn. De stroperigheid van de Nederlandse overlegeconomie maakt dat de werkloosheid in Nederland - behalve een arbeidsmarktprobleem - onmiskenbaar ook een bestuurlijk probleem is.

Bij arbeids(markt-)vraagstukken kijkt Nederland graag naar het buitenland. Zo bestond er in de jaren tachtig vooral een warme belangstelling voor Zweden en het Zweedse Model. Denk bijvoorbeeld aan de SER-adviesaanvraag uit juni 1989 van het tweede - demissionaire - kabinet-Lubbers en de tripartisering van de nationale arbeidsvoorziening. Voor velen staat het Zweedse Model voor een met veel scholing en dwang vormgegeven arbeidsmarktbeleid of voor een overheidsbemoeienis die reikt van de wieg tot aan het graf. In Zweden is het echter het samenspel tussen overheid en bedrijfsleven in een typische structuur en cultuur van besluitvorming die lange tijd garandeert gestaan voor het Zweedse succes van volledige werkgelegenheid. Als bestuursmodel biedt het Zweedse Model dan ook een interessant analysekader voor het Nederlandse werkloosheidsprobleem.

Het neocorporatisme en het coherente netwerkmodel zijn twee ideaaltypen van besluitvorming die samen het theoretische analysekader van dit onderzoek vormen. Aan de hand van dit kader wordt allereerst gekeken welk type van besluitvorming van toepassing is op de Nederlandse en Zweedse situatie. Vervolgens staat de vraag centraal in hoeverre deze typologie een verklaring geeft voor de Nederlandse structurele werkloosheid enerzijds en de Zweedse volledige werkgelegenheid anderzijds. Het onderzoeksmateriaal bestaat uit relevante (internationale) studies en uit drie case studies, namelijk de Jeugdwerkgarantie-wet (1992) en het Bouw-vak-werk-convenant (1989) in Nederland en de Uddevalla-package deal (1986) in Zweden.

De hoofdrolspelers van de Nederlandse overlegeconomie zijn de overheid en de belangenbehartigers van werkgevers en werknemers. In combinatie met een sterk geïnstitutionaliseerde besluitvormingsstructuur (dat wil zeggen: formele tripartisering en vaste overleg- en adviesorganen) vertoont de Nederlandse situatie de uiterlijke kenmerken van een neocorporatistische besluitvorming. De politieke cultuur uit de 'no nonsense'-jaren tachtig correspondeert echter niet met deze structuuroverblijfselen uit de verzuilingsperiode. Welis-

waar hanteren de drie actoren bij de aanpak van de werkloosheid de formele corporatistische waarden 'gemeenschappelijk probleem', 'algemeen belang' en 'consensus' maar uit concrete besluitvormingssituaties blijkt dat zij uitsluitend handelen vanuit plichtsbef en hun eigen particuliere belang. Consensus is dan niet haalbaar. Het besluit blijkt vaak een compromis op basis van de grootste gemene deler ('*no winners, no losers*'). Externe factoren, zoals de politieke kleur van de regering, onderlinge machtsverhoudingen en de conjuncturele barometer, spelen bij deze compromisvorming een opvallend belangrijke rol.

Samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven is in het Zweedse Model niet gebaseerd op de politieke hegemonie van de sociaaldemocraten - zoals velen denken - maar op een zakelijke uitruil van particuliere belangen. Op de achtergrond speelt de traditionele cultuur van verstandhouding tussen de politieke en economische elite een belangrijke rol. De combinatie van eigenbelang en gemeenschappelijkheid levert besluiten op die voor alle betrokkenen bevredigend zijn ('*no losers, only winners*'). Deze politieke cultuur benadert in hoge mate de cultuurkenmerken van het coherente netwerkmodel. De besluitvormingsstructuur op zijn Zweeds sluit hierop aan: een strikte scheiding tussen het advies/onderzoekscircuit en het overlegcircuit, flexibele besluitvormingsorganen en persoonlijke netwerken. Hoewel de korte lijnen tussen de bestuurders in eerste instantie uit zakelijke motieven tot stand komen, blijken vriendschap, gemeenschappelijke achtergrondkenmerken (zelfde universiteit, generatiegenoten) en partijlidmaatschap gunstige bijkomstigheden te zijn.

De conclusie is duidelijk. De garantie op een effectieve besluitvorming is het grootst wanneer - *ceteris paribus* - de structuur en cultuur van besluitvorming met elkaar corresponderen, ongeacht of deze van neocorporatistische makelij zijn of op het coherente netwerkmodel lijken. Nederland koppelt echter een neocorporatistische besluitvormingsstructuur aan een op eigenbelang gebaseerde '*no nonsense*'-cultuur. Het besluitvormingsproces is daardoor minder effectief: het levert geen eenduidig en daadkrachtig beleid op. Ook niet voor de bestrijding van de werkloosheid.

Summary

The Dutch consultation economy and the Swedish Model *Decision making between state and market about the problem of unemployment*

The level of unemployment in the Netherlands is still quite high. OECD-statistics show that in 1994 eight per cent of the Dutch labour force was officially registered as unemployed. This unemployment started to appear in the recession following the first oil crisis in 1973. The deterioration into a situation of mass unemployment (above 10 per cent) took place in the beginning of the 1980s.

The high level of unemployment and its persistent character is an important item on the political agenda, judging by the frequent consultations in the *Stichting van de Arbeid (SvdA)* and in the *Sociaal Economische Raad (SER)* and by the continuing policy efforts of various governments. Also, there exists an overall understanding among politicians, employers and trade unions about the diagnosis of the unemployment problem. The qualitative misfit between demand and supply of labour, the high gross labour costs and the statutory minimum wages are being considered as the culprits. But this unanimity and the existing political concern are no guarantee for effective decision making. Delays in the extensive network of consultative bodies are common whereas the final outcomes of the decision making process often are dissatisfying for the participants. The slowmoving wheels of the Dutch '*overlegeconomie*' show that unemployment in the Netherlands is not only a labourmarket problem but also a political problem.

In case of labour(-market) issues decision makers in the Netherlands often look abroad to learn from the experiences in other countries. In the eighties, the attention was partially focused on Sweden. Two mainstream interpretations of the Swedish Model are: 1) a labour market policy centered around training and coercion, and 2) a social democratic hegemony with strong state interference. However, it was the combined action of the Swedish government and private enterprise - with a typical structure and culture of decision making - on which the situation of full employment (up 'til the beginning of the 1990s) in Sweden is based.

Neocorporatism and the so-called coherent network model are two ideal-typical models of decision making which constitute the theoretical framework of this study. The study starts with the examination of the type of decision making which fits the Dutch and Swedish situation the best. Next, the question will be answered if this typology explains the persistent unemployment in the

Netherlands and the Swedish full employment. The research material consists of relevant (international) studies and three case-studies: the Dutch Youth Unemployment Act (1992), the so-called '*Bouw-vak-werk*'-agreement in the Dutch construction sector (1989) and the Uddevalla-package deal between Volvo and the Swedish government in 1986.

The main actors of the Dutch '*overlegeconomie*' are the government and the pressure groups of employers and employees. This tripartism resembles - together with a highly institutionalized structure of decision making - the outward appearance of a neocorporatist style of decision making. However, the political culture of the 'no- nonsense-1980s' does not correspond with the neocorporatist structure, which remained after the end of the Pacification-period (1917-1967). It is true that the government and the central employers and employee organisations make use of typical neocorporatist values in their (consultations) talks (consensus, public and/or collective interest). In practice though, they act out of self-interest and with a sense of duty. Consensus is not attainable in this situation. The final result of decision making is often a compromise based on the greatest common divisor ('*no winners, no losers*'). In addition, external factors - like the political signature of the government, balance of power and the fluctuations of the market - proved to be very important.

In the Swedish Model is the cooperation between state and private enterprise not based on the political hegemony of the socialdemocratic party - as most people think - but on a business-like exchange of private interests. The existing Swedish tradition of mutual understanding between the political and economic elites stimulates this political exchange. The combination of self-interest and collectivity results in decisions which are satisfying for all participants in the decision making process. ('no losers, only winners'). The political culture in Sweden resembled - up 'til the beginning of the 1990s - to a high degree the cultural characteristics of the coherent networkmodel. The structure of decision making fitted closely: a stringent separation of advise and consultation, a flexible structure of decision making bodies and personal networks. Although these direct communication linkages between decision makers were especially based on business-like motives, friendship, common background (same university, contemporaries) and membership of the same political party formed positive incidental circumstances.

The conclusion is clear. Effective decision making will take place when - *ceteris paribus* - the structure and culture of decision making correspond, no matter if they have a neocorporatist style or a style which resembles the coherent network model. The Netherlands, however, link a neocorporatist structure to a 'no nonsense'-culture of self-interest. The decision making process will be less effective. Therefore, a decisive policy for the fight against unemployment will not be delivered.

Stellingen

bij het proefschrift

'De Nederlandse overlegeconomie en het Zweedse model.

Besluitvorming tussen staat en markt over het werkloosheidsprobleem (1973-1994)'.

1. De structurele werkloosheid in Nederland is een gevolg van teveel bestuurlijke werkgelegenheid.
2. Het zou verstandig zijn om de term 'sociale partners' te vermijden totdat de Nederlandse arbeidsmarktpartijen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid niet alleen accepteren maar zich er ook naar gedragen.
3. Ook de paarse coalitie is niet in staat een einde te maken aan de stroperige besluitvorming in Nederland. Het wachten is op de dertigers als nieuwe generatie bestuurders.
4. Voor een land waar alles van de wieg tot het graf geregeld is, heeft Zweden een opvallend flexibele en informele structuur en cultuur van besluitvorming.
5. De korte lijnen tussen de Zweedse bestuurders worden onderstreept door Zwedens toppositie op de lijst van landen met een hoge dichtheid van mobiele zaktelefoons.
6. De recessie waarin de Zweedse economie zich sinds het begin van de jaren negentig bevindt, is niet de oorzaak maar het gevolg van het einde van het Zweedse Model.
7. Het Zweedse Model is een bestuursmodel en geen arbeidsmarktmodel.
8. *Men make seldom passes at girls who wear glasses* (Dorothy Parker).
9. Een kind wordt actueler, een proefschrift niet.
10. Het kabinet-Kok mengt de kleuren rood en blauw tot grijs. Een mooi voorbeeld van consensus is dat wij dat paars blijven noemen.
11. Het hoofd van Koningin Beatrix op de Euro-munt is eindelijk een geslaagde poging om een Nederlandse hoogwaardigheidsbekleder op een Europese post te krijgen.

Bibliotheek K. U. Brabant



17 000 01235662 3

ISBN 90-361-9856-9

Nugi 661



Tilburg University Press

Postbus 90153

5000 LE Tilburg